



Lembaga
Pengembangan
Hukum
Pemerintahan

PROSIDING

Focus Group Discussion

(Diskusi Kelompok Terfokus)

Badan Pengkajian MPR RI
Kerjasama Dengan
Universitas Brawijaya, Kota Malang
Provinsi Jawa Timur
20 Juni 2023

PENGATURAN PELAKSANAAN KEWENANGAN MPR

Narasumber dan Tim

Ria Casmi Arrsa, S.H. M.H & Firdaus Izza Prayuda, S.H
Dr. Ngesti D. Prasetyo, S.H, M.H & Nibraska Aslam
Ibnu Sam Widodo, S.H. M.H & Luna Dezeana Ticoalu, S.H
bahrul Ulum Annafi, S.H. M.H & Amirullah, S.H
Syahrul Sajidin, S.H. M.H & Averos Aulia Ananta Nur, S.H
Muhammad Akbar Nur Sasmita, S.H. M.H & Muhammad Reza Magistra, S.H
Muhammad Rif'an, S.H. M.H & Eva Rahayu, S.H

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah Subhannahu Waa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa. Prosiding Badan Pengkajian MPR dengan tema "Pengaturan Pelaksanaan Wewenang MPR" ini merupakan salah satu hasil kajian yang dilakukan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah sebagai bentuk luaran dari kegiatan *Focus Group Discussion* yang bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR RI.

Penyusunan Prosiding ini berisikan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan penguatan kewenangan MPR RI salah satunya mengenai kewenangan dalam menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. Kegiatan FGD ini dilakukan mengingat bahwasanya UUD NRI 1945 telah berusia puluhan tahun sehingga perlu dilakukan analisis untuk memperbaharui sistem hukum positif yang berlaku.

Penerbitan serta penyebarluasan prosiding ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khasanah pemikiran bagi pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

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

Malang, 24 Juni 2023

Ketua Pusat Pengembangan Otonomi Daerah

Ria Casmi Arrsa, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

Sampul
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
Kerangka Acuan Kerja	iii
Makalah.....	1
1. Pokok-Pokok Penataan dan Penguatan Kewenangan MPR Dalam Bidang Ketetapan MPR, Pokok-Pokok Haluan Negara dan Wawasan Kebangsaan	1
2. MPR dan Perubahan UUD NRI 1945.....	28
3. Kewenangan MPR Ketika Negara Dalam Keadaan Darurat.....	39
4. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penguatan Keuangan Negara.....	54
5. Peluang dan Tantangan Penguatan Kewenangan MPR.....	68
6. Kewenangan MPR Dalam Penguatan Ekonomi Kerakyatan	84
7. Penguatan MPR Sebagai Jembatan Otonomi Daerah.....	101
PowerPoint.....	110
1. Pokok-Pokok Penataan dan Penguatan Kewenangan MPR Dalam Bidang Ketetapan MPR, Pokok-Pokok Haluan Negara dan Wawasan Kebangsaan	111
2. MPR dan Perubahan UUD NRI 1945.....	117
3. Kewenangan MPR ketika Negara dalam Keadaan Darurat	127
4. Kewenangan MPR Dalam Penguatan Keuangan Negara	144
5. Peluang Tantangan Penguatan Kewenangan MPR	150
6. Kewenangan MPR Dalam Penguatan Ekonomi Kerakyatan	158
7. Pemantik Diskusi : Tidak Ada Jalan Pintas.....	167
Notulensi	172
Press Realese	185



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KERANGKA ACUAN

FOCUS GROUP DISCUSSION

BADAN PENGAJIAN MPR

“PENGATURAN PELAKSANAAN WEWENANG MPR”

JAKARTA
2023



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**KERANGKA ACUAN
FOCUS GROUP DISCUSSION
BADAN PENGAJIAN MPR RI**

“PENGATURAN PELAKSANAAN WEWENANG MPR”

A. LATAR BELAKANG

1. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih memiliki kedudukan dan kewenangan yang strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Pengaturan kedudukan MPR dalam UUD NRI Tahun 1945, antara lain:
Pertama, Pasal 1 ayat (2): “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan ini merupakan penjabaran langsung dari paham kedaulatan rakyat, rumusan sebelumnya kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR, yang justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat menjadi paham kedaulatan negara. Ketentuan ini mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan tetap di tangan rakyat sedangkan Lembaga-lembaga Negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan perubahan ini tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi ataupun lembaga tinggi negara. Kedudukan lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan UUD NRI Tahun 1945.
Kedua, dalam Pasal 2 ayat (1): “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.
3. Wewenang MPR sebagai lembaga negara diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, antara

lain:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [Pasal 3 ayat (1)];
 - b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum [Pasal 3 ayat (2)];
 - c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden [Pasal 3 ayat (3)] dan Pasal [7B ayat (6) dan ayat (7)];
 - d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya [Pasal 8 ayat (1)];
 - e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya [Pasal 8 ayat (2)]; dan
 - f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya [Pasal 9 ayat (1)].
4. Pengaturan kedudukan dan kewenangan MPR dalam UUD NRI Tahun 1945, memiliki latar belakang filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Latar belakang Filosofis pembentukan pengaturan pelaksanaan kewenangan MPR adalah berdasarkan kedaulatan rakyat seperti yang disebutkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan rakyat ini tercermin dalam sila ke-4 Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, dari Sila Keempat tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia adalah negara yang berlandaskan demokrasi yang berpijak pada asas kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, yang merupakan dasar politik dan dasar filosofis (*philosophische grondslag*) penyusunan negara Indonesia,

lebih lanjut diderivasikan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Pasal ini menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat tetap harus diatur, yaitu melalui UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan rakyat bukan semata-mata kebebasan rakyat untuk menyampaikan keinginannya dan melakukan tindakan sebeb-bebannya, melainkan kedaulatan yang terlembaga. Hak-hak masyarakat, seperti untuk ambil andil dalam pemerintahan, dapat disalurkan lewat sistem bernegara dalam wujud proses pelembagaan politik seperti pemilu dan ketaatan pada norma dan sistem bernegara. Kedaulatan rakyat dipercayakan kepada lembaga negara lewat pemilihan wakil-wakil rakyat.

Inilah alasan Indonesia memiliki MPR, DPR, dan DPD sebagai bentuk kedaulatan rakyat lewat perwakilannya, yang mewakili aspirasi rakyat lewat perspektif rakyat dan daerah, serta mengambil kesepakatan lewat musyawarah. Lembaga-lembaga ini selanjutnya memiliki kedudukan, kewenangan, tugas dan hak yang diatur dalam (1) Pasal 2 dan Pasal 3; (2) Pasal 19 sampai Pasal 23. Adanya lembaga-lembaga perwakilan tersebut juga berperan sebagai media pemenuhan hak rakyat untuk berpendapat seperti tertulis dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Sehingga, pembentukan pengaturan pelaksanaan kewenangan MPR penting untuk dilakukan. Pembentukan ini tidak lain dimaksudkan semata-mata untuk menerapkan cita-cita bangsa, dasar filsafat negara, dan nilai-nilai khas bangsa Indonesia, yaitu dengan:

- a. Berkontribusi untuk mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera;
- b. MPR dengan kewenangan dan tugasnya yang efektif dapat menjadi cermin kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada Ketuhanan, Kemanusiaan, Kebangsaan, dan Keadilan Sosial;
- c. MPR adalah wakil rakyat, merupakan bentuk penyerahan kedaulatan rakyat kepada otoritas negara;
- d. MPR sebagai lembaga yang dapat menjadi media penyalur kedaulatan rakyat, melaksanakan kedaulatan rakyat yang terlembaga, teratur, dan tidak sebeb-bebasnya;
- e. MPR yang terdiri atas anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat dan perwakilan daerah, mempunyai fungsi sebagai alat untuk menyampaikan aspirasi sejalan dengan hak bebas menyampaikan pendapat.

Latar belakang Sosiologis pengaturan lembaga MPR yang digabungkan dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

(UU MD3) tidaklah tepat mengingat setiap lembaga memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda. Adapun pengaturan mengenai lembaga MPR juga sangat minim dan tidak lengkap jika dibandingkan dengan pengaturan lembaga lainnya dalam UU MD3. Masyarakat pun berpendapat serupa dengan diajukannya permohonan *judicial review* atas UU MD3 yang salah satu pokok permasalahannya berkaitan dengan pengaturan lembaga-lembaga negara dalam satu undang-undang tersendiri. Adapun dampak yang muncul atas pengaturan empat lembaga negara secara sekaligus dalam satu Undang-Undang, khususnya berkaitan dengan lembaga MPR adalah pengaturan atas lembaga yang tidak komprehensif. Selain itu, penggabungan pengaturan dapat menimbulkan interpretasi bahwa lembaga memiliki kewenangan yang serupa. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pelaksanaan kewenangan MPR perlu diatur secara khusus sebagai wujud penataan kembali lembaga permusyawaratan rakyat sehingga keberadaannya menjadi lebih relevan dan maksimal dalam menampung aspirasi masyarakat Indonesia.

Latar belakang Yuridis MPR merupakan salah satu lembaga negara yang pembentukannya diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Sebagai peraturan dasar, pengaturan terkait MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya berisikan penjabaran wewenang dan beberapa ketentuan pokok saja. Penggabungan pengaturan MPR dengan lembaga negara lain yakni DPR, DPD, dan DPRD menimbulkan problematika konstitusional. Penggunaan kata “dengan” pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menurut teori penyusunan peraturan perundang-undangan, merujuk pada pembuatan undang-undang MPR tersendiri secara khusus. Sehingga, pengaturan terkait MPR saat ini yang digabungkan dalam satu undang-undang dengan DPR, DPD, dan DPRD dapat dikatakan tidak tepat karena tidak sesuai dengan amanat konstitusi. Berangkat dari hal tersebut maka secara yuridis konstitusional, perlu untuk membentuk undang-undang MPR tersendiri yang terlepas dari lembaga negara lainnya. Di samping itu juga, terdapat beberapa pengaturan penting terkait MPR secara kelembagaan yang diatur dalam peraturan tata tertib MPR, seperti pengaturan terkait keputusan MPR, sidang dan rapat MPR, hingga tugas dan kewenangan lain yang sesuai untuk mengoptimalisasi fungsi MPR agar memiliki daya berlaku yang lebih kuat.

5. Wewenang, tugas, dan fungsi MPR lebih lanjut saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun

2019 tentang Tata Tertib MPR RI (Tatib MPR).

6. Mengingat MPR memiliki kedudukan dan wewenang yang strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, apakah pengaturan pelaksanaan wewenang MPR dalam UU MD3 dan Tata Tertib MPR sudah tepat dan sudah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945.
7. Untuk melengkapi pembahasan pengaturan pelaksanaan wewenang MPR tersebut, dipandang perlu melakukan diskusi dengan pakar/akademisi/praktisi guna mendapatkan masukan yang komprehensif dan holistik.

B. TOPIK BAHASAN

Kegiatan *Focus Group Discussion* dimaksudkan untuk menggali secara lebih mendalam mengenai:

1. Apakah pengaturan pelaksanaan wewenang MPR sudah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945?
2. Pengaturan wewenang apa saja yang belum tertuang dalam peraturan pelaksanaan wewenang MPR dalam hal ini dalam UU MD3 dan peraturan Tata Tertib MPR?
3. Apakah sudah tepat pengaturan pelaksanaan wewenang MPR baik dalam UU MD3 dan peraturan Tata Tertib MPR, apakah tidak sebaiknya diatur dalam undang-undang tersendiri, terpisah dari DPR, DPD, dan DPRD?
4. Materi/muatan apa saja yang perlu diatur dalam Undang-Undang tentang MPR?
5. Apakah dalam undang-undang tentang MPR dapat menambah wewenang yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya wewenang untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara?

C. HASIL YANG DIHARAPKAN

Masukan dari pakar/akademisi/praktisi sebagai bahan untuk penyusunan rekomendasi Badan Pengkajian kepada MPR tentang pengaturan pelaksanaan wewenang MPR.

D. PESERTA DISKUSI

1. Pimpinan dan Anggota Badan Pengkajian MPR;
2. Pakar/Akademisi;
3. Tim Sekretariat Jenderal MPR; dan
4. Panitia Teknis.

E. RANCANGAN KEGIATAN

Susunan Acara :

KEGIATAN	KETERANGAN
Pembukaan dan Pengantar dari Pimpinan Badan Pengkajian MPR	Pimpinan Badan Pengkajian
Pemaparan Narasumber	Narasumber I
	Narasumber II
	Narasumber III
	Narasumber IV
Diskusi dan Pendalaman Materi	Pimpinan dan Anggota Badan Pengkajian, serta Narasumber
Penutup oleh Pimpinan Badan Pengkajian MPR	Pimpinan Badan Pengkajian
Sesi Foto Bersama	Peserta FGD

F. MEKANISME PELAKSANAAN

1. Materi masukan dari pakar/akademisi dituangkan secara tertulis dan dikirimkan kepada Sekretariat Jenderal MPR melalui e-mail biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id atau biro.pengkajian@gmail.com.
2. Diskusi akan dipandu oleh Pimpinan/Anggota Badan Pengkajian MPR.

G. BIAYA

Pembiayaan *Focus Group Discussion* dibebankan kepada DIPA Majelis Tahun Anggaran 2023.

H. PENUTUP

Demikian kerangka acuan ini dibuat sebagai pedoman dalam pelaksanaan kegiatan *Focus Group Discussion* Badan Pengkajian MPR.

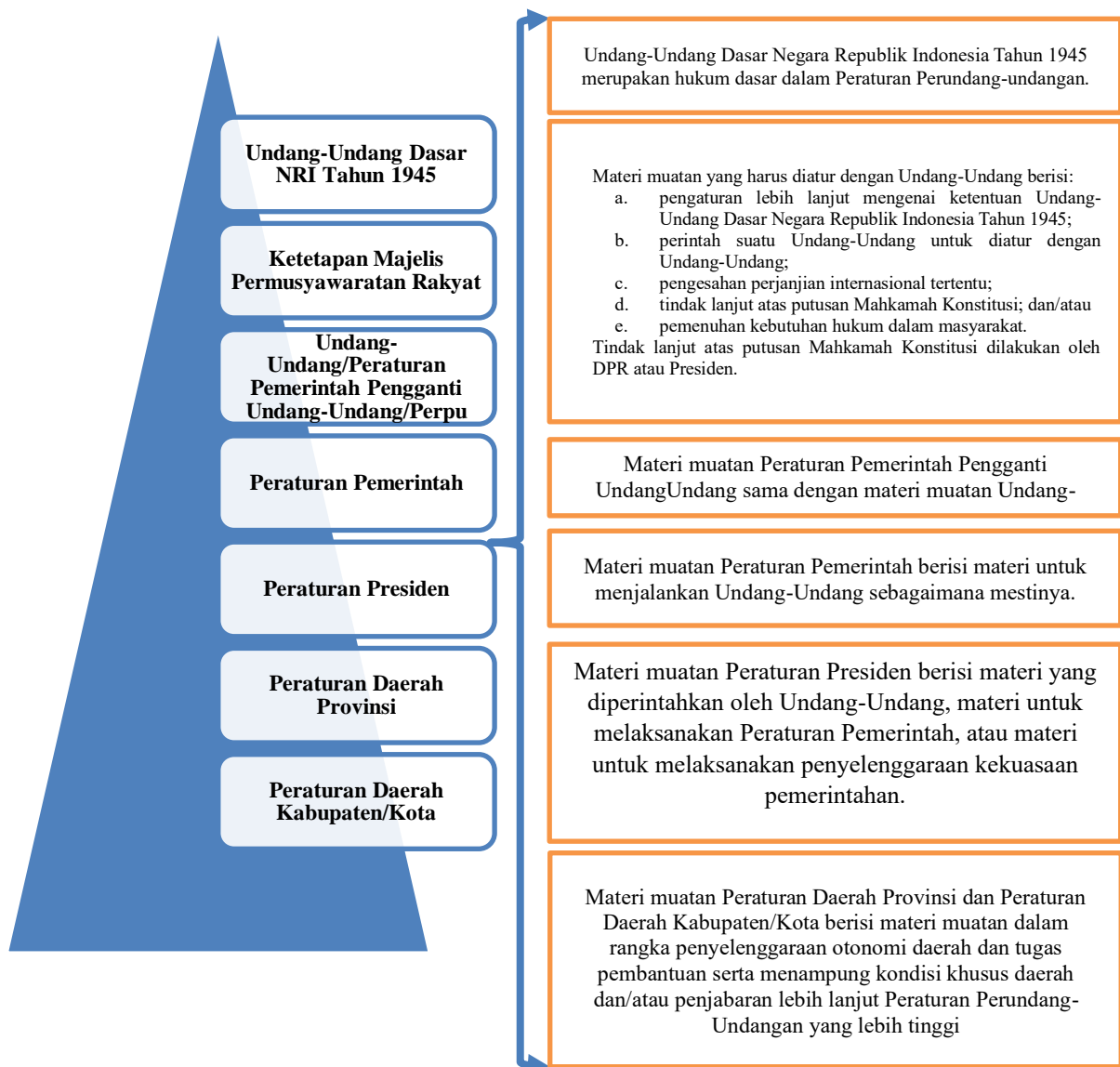
Jakarta, Februari 2023
Badan Pengkajian MPR

**POKOK-POKOK PENATAAN DAN PENGUATAN KEWENANGAN MPR DALAM BIDANG
KETETAPAN MPR, POKOK-POKOK HALUAN NEGARA DAN
WAWASAN KEBANGSAAN**

**Oleh: Ria Casmi Arrsa
Firdaus Izza Prayuda
Ketua Pusat Pengembangan Otonomi Daerah
Universitas Brawijaya
No Hp 081334341666/E-mail: ria.casmiarrsa@ub.ac.id, www.ppotoda.org**

A. PENGUATAN KEWENANGAN MPR MELALUI PENINJAUAN TERHADAP MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPR

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai penyempurnaan terhadap UU sebelumnya, materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU *a quo* antara lain penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan ditempatkan di bawah UUD NRI 1945. Dalam penjelasan UU *a quo*, yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Tap MPR/ S yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Keberadaan Ketetapan MPR berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang berdasarkan materi dan status hukum masih berlaku sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukan Ketetapan MPR berkaitan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang terbatas berdasarkan UUD NRI 1945, dimana peran MPR sudah tidak lagi menghasilkan produk hukum baru selain yang diatur dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Secara normatif, kedudukan Ketetapan MPR ini pun telah diperjelas dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011. Berikut ini dipaparkan susunan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011;



Produk hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami perkembangan yang sedemikian dinamis ditengah eskalasi politik hukum ketatanegaraan, kedudukan MPR yang sudah tidak lagi menyandang predikat sebagai lembaga tertinggi Negara dan kewenangan konstitusional untuk membentuk dan/atau menetapkan Ketetapan MPR yang baru. Keterkaitan antara UUD 1945 dan Ketetapan MPR harus dimaknai sebagai bagian dari mata rantai sejarah perkembangan politik hukum ketatanegaraan bangsa Indonesia. Kendati demikian, jika dilacak secara tekstual terhadap kedudukan hukum ketetapan MPR sebagaimana dimaksud maka kita dapat melihat dan/atau membaca di dalam ketentuan Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, **“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”**.

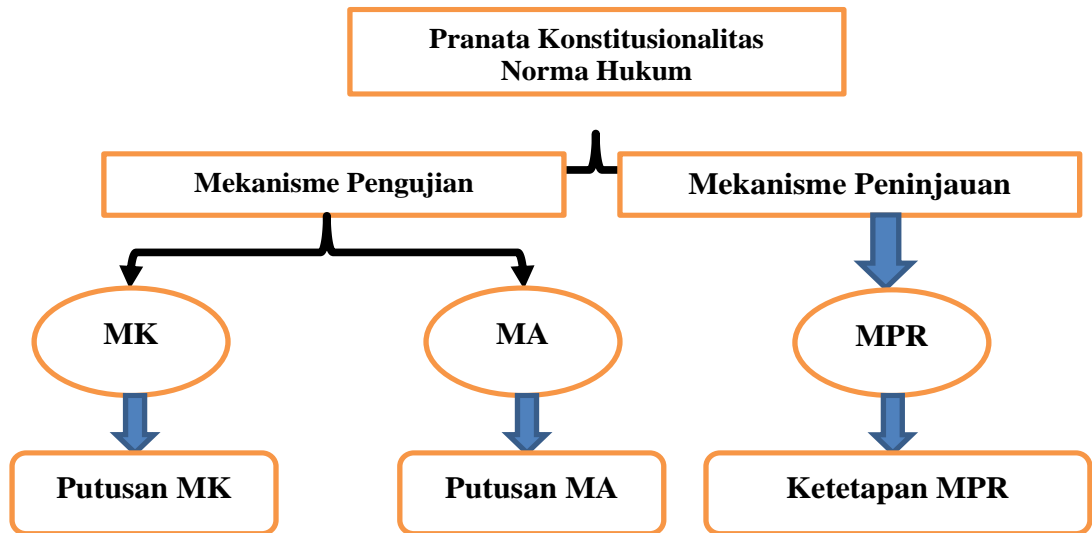
Dengan demikian, jikalau dilihat dari optik teori perjenjangan norma hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky maka terhadap ketentuan UUD mencerminkan konsep *Staatsfundamentalnorm* yaitu norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:¹

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Dalam kerangka demikian, tak bisa tidak, politik hukum nasional harus didesain sesuai dengan logika konstitusi. berikut skema desain konstitusional pranata konstitusi dalam konteks mewujudkan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*);²

¹Tata urutan yang dipakai oleh Attamimi adalah berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Ketetapan tersebut diganti dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Tahun 2003 telah ditetapkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan terakhir ketentuan Undang-Undang dimaksud telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

² Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normative atas supremasi hukum tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang 'supreme'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensial yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal pembedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.



Perbedaan Karakteristik antara Konsep Pengujian dan Peninjauan
Menurut UUD NRI Tahun 1945

No	Perbedaan	Mahkamah Agung/MA	Mahkamah Konstitusi/MK	Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR
1	Konsep Untuk mewujudkan Konstitusionalitas Norma Hukum	Pengujian	Pengujian	Peninjauan
2	Dasar Hukum/Konstitusi	Pasal 24 A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	Pasal 24 C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945
3	Kewenangan/ <i>Legal Competence</i>	Mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.	Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar	Meninjau terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dibentuk oleh MPR (S) sejak Tahun 1960-2002
3	Pengertian Secara Tekstual/Gramatikal	Secara gramatikal menurut KBBI, "Pengujian" memiliki makna	Secara gramatikal menurut KBBI, "Pengujian" memiliki makna memeriksa	Secara gramatikal menurut KBBI, " Peninjauan " memiliki makna

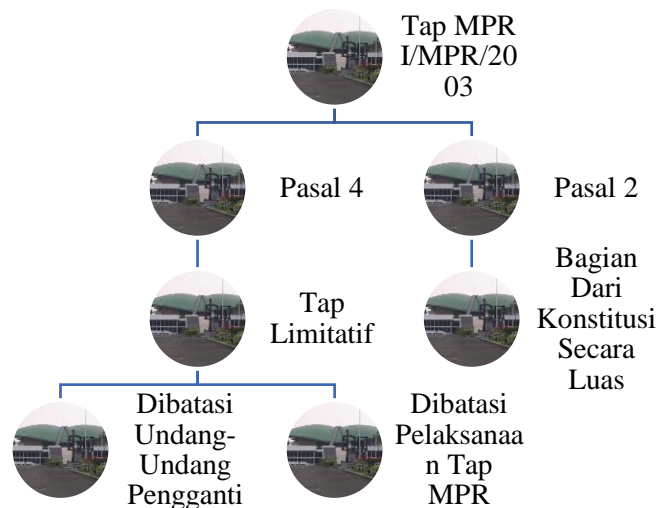
		memeriksa untuk mengetahui mutu dan/atau ketaatan.	untuk mengetahui mutu dan/atau ketaatan.	melihat (memeriksa), menilik, mempertimbangkan kembali, mempelajari dengan cermat; memeriksa (untuk memahami dan sebagainya). Selain itu peninjauan juga mengandung pengertian proses, cara, perbuatan meninjau.
4	Cabang Kekuasaan	Kekuasaan Kehakiman/Badan Yudikatif	Kekuasaan Kehakiman/Badan Yudikatif	Kekuasaan Parlemen/Badan Legislatif
	Karakteristik Tindakan Hukum	Pengujian baik secara materiil maupun formil	Pengujian baik secara materiil maupun formil	Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR
5	Jenis Produk Hukum	Peraturan Dibawah Undang-Undang contoh Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Perda Provinsi, Perda Kab/Kota	Undang-Undang Terhadap UUD	Ketetapan MPR (S) yang dibentuk sejak 1960-2002 Terhadap UUD
6	Out-put Produk Hukum	Putusan Mahkamah Agung	Putusan Mahkamah Konstitusi	Ketetapan MPR

Perubahan kewenangan MPR berdampak pada produk hukum yang telah dibuat oleh MPR yang sebelumnya berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 aturan tambahan UUD 1945 setelah perubahan, MPR berdasarkan kewenangannya ditugaskan untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR/MPRS mulai tahun 1960 hingga tahun 2002 untuk diambil hasil keputusannya pada tahun 2003, yang menghasilkan Ketetapan MPR No 1 Tahun 2003 sebagai suatu Ketetapan MPR terakhir yang menutup semua ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) dan hanya berwenang membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beschikking*). Dasar hukum dari ketetapan ini adalah Pasal I dan II aturan peralihan dan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945. Hal ini juga menegaskan bahwa MPR tidak berwenang untuk membuat aturan dasar negara (*grundnorm*) di luar ketentuan UUD.

TAP MPR No.I/2003 memuat pengelompokkan TAP MPR (S) yang dikeluarkan pada tahun 1960-2002. Pengelompokkan tersebut dianggap cukup penting, karena masing-masing TAP-TAP MPRS dan MPR yang diberlakukan memiliki sifat, maksud, tujuan yang berbeda, namun dilihat dari fungsinya, TAP MPR pada hakekatnya merupakan putusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkret dan final, tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat kedalam dan keluar.

Pengelompokkan tersebut menempatkan TAP MPR dan TAP MPRS kedalam 5 (Lima) kelompok yaitu TAP MPRS dan TAP MPR yang memuat aturan yang sekaligus memberi tugas kepada Presiden; TAP MPRS dan TAP MPR bersifat penetapan (*beschikking*); TAP MPRS dan TAP MPR bersifat mengatur kedalam (*intern regeling*); TAP MPRS dan TAP MPR yang bersifat deklaratif; TAP MPR dan TAP MPRS yang bersifat rekomendasi dan Perundang-undangan. Dalam mengkaji karakteristik TAP MPR yang bersifat *regeling* atau *beschikking* haruslah diawali dengan menentukan suatu tolak ukur yakni apabila materi muatan dalam wujud aturan/keputusan itu sasarannya adalah berlaku dan mengikat keluar kepada warga masyarakat secara umum, tidak ditujukan kepada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu (umum-abstrak), maka Keputusan itu adalah *Regeling*, sebaliknya apabila suatu Keputusan itu dengan ciri atau bersifat individual-konkret, artinya mengatur objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu, maka Keputusan itu adalah *Beschikking*.

Jika kita melihat dalam materi pengaturan Ketetapan MPR 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 Tahun 2002, maka sampai saat ini masih terdapat beberapa ketetapan MPR yang masih berlaku, yakni ketetapan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2, dan Ketetapan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 4. Dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan ketentuan Tap MPR yang akan terus berlaku, sedangkan keberadaan Ketetapan MPR yang diatur dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 memiliki beberapa konsekuensi keberlakuan. *Pertama*, Ketetapan MPR tersebut tidak lagi berlaku sampai terbentuknya undang-undang. *Kedua*, ketetapan MPR tersebut berlaku sampai dengan terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPR. Adapun skema keberlakuan Tap MPR adalah sebagai berikut;



Dari skema ini sebenarnya untuk kemudian mengetahui keberadaan Tap MPR yang masih berlaku atau tidak sebagaimana amanat Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 maka tidak hanya perlu dilakukan sebuah pembentukan Undang-Undang, namun juga membutuhkan sebuah Evaluasi terhadap pelaksanaan Tap MPR yang keberlakuannya dibatasi oleh Pelaksanaan Keseluruhan Tap MPR tersebut. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, siapa lembaga yang kemudian berwenang untuk melakukan evaluasi terhadap Pelaksanaan Tap MPR tersebut ?. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, dengan mengedepankan mekanisme peninjauan sebagaimana disebutkan diatas, maka mekanisme yang paling memungkinkan adalah dengan melakukan peninjauan terhadap pelaksanaan Ketetapan MPR (S) yang secara konstitusional kewenangan sebagaimana dimaksud melekat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

B. PENGUATAN KEWENANGAN MPR TERHADAP POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar yang memuat dimensi filosofi, politik, dan hukum penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah negara. Melalui Badan Pengkajian Indonesia telah menerima, menyerap, serta mengkaji aspirasi masyarakat dan daerah tentang permasalahan sistem ketatanegaraan Indonesia, dan berbagai dimensi strategis kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara lainnya telah menghasilkan rekomendasi hasil kajian MPR RI.

Bahwa salah satu rekomendasi MPR RI untuk melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkuat persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika yaitu

melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) sebagai haluan penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Rekomendasi tersebut termuat dalam Keputusan MPR RI No. 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Republik Indonesia Masa Jabatan 2014– 2019, pada Pasal 1 yakni: 1) PPHN; 2) Penataan Kewenangan MPR; 3) Penataan Kewenangan DPD; 4) Penataan Sistem Presidensial; 5) Penataan Kekuasaan Kehakiman; 6) Penataan Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara; 7) Pelaksanaan permusyawaratan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta TAP MPR.

Reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model PPHN merupakan upaya revitalisasi GBHN yang eksistensinya berakhir dengan adanya perubahan mendasar pada sistem penyelenggaraan pembangunan negara yang diwujudkan melalui RPJPN yang dituangkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN.³ Selama bergulirnya reformasi RPJPN menjadi rujukan dari rencana pembangunan lima tahunan yang disebut dengan RPJMN, berbeda dengan GBHN, dokumen perencanaan pembangunan tersebut atas ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan merupakan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI dan RPJMN 2015-2019 yang berjalan sekarang ini.⁴

Kebijakan hukum ini berkaitan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (hukum yang dicita-citakan) dituangkan secara tertulis dalam bagian lampiran suatu figur yuridis Ketetapan MPR, undang-undang atau peraturan perundang-

³ Hasbi Muhammad Arbi, (2013), **UUD 1945 dan GBHN sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional**, Variasi Vol. 4 No.12, hlm.7.

⁴ Tunjung Sulaksono, **Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan**, Seminar UMY, hlm. 3.

undangan lainnya. Sebagai *ius constituendum*, kebijakan hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat contoh kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang terdapat dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang GBHN. Selain itu tidak dipungkiri juga bahwa RPJPN yang ada saat ini merupakan salah satu implementasi dari asas *ius constituendum*. Konsep ini merupakan bentuk upaya untuk menjalankan kedaulatan rakyat dalam melaksanakan pembangunan nasional terhadap masyarakat. Oleh karena itu kebijakan tersebut harus sesuai berdasarkan asas kemanfaatan kehidupan bernegara, sehingga dalam merealisasikan kebijakan itu harus diadakannya suatu produk hukum. Produk hukum responsif/ populistik adalah suatu bentuk produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan mampu memenuhi harapan masyarakat.

Maka dari itu diperlukannya Kembali dalam menetapkan PPHN. Hal ini didukung dengan pernyataan ketua MPR Periode Tahun 2019- 2024, Bambang Soesatyo dengan menekankan pentingnya PPHN untuk mewujudkan cita-cita mulia tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia, sebagaimana tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Serangkaian yang dilakukan oleh MPR dengan berbagai kalangan pada umumnya sependapat bahwa Indonesia memerlukan Haluan negara untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, serta integritas pembangunan yang selaras antara pusat dan daerah. Kemudian Bambang Soesatyo menjelaskan mengenai hasil survei yang dilakukan MPR periode 2014-2019, sebanyak 81,5 % responden menyatakan diperlukannya reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, dan hanya 18,5 % merasa tidak perlu.

Upaya reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model PPHN perlu melalui amandemen UUD NRI 1945. Di lain sisi, amandemen tersebut juga dimaksudkan untuk mengembalikan kewenangan dasar dari MPR itu sendiri, yakni *pertama*, sistem *checks and balances* antar lembaga negara belum berfungsi sebagaimana mestinya. *Kedua*, kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar tidak ada lembaga negara yang mengontrol. *Ketiga*, harus ada arah kebijakan pembangunan mendasar dan ideologis yang harus dilaksanakan oleh eksekutif dan keempat adanya hak istimewa yang dimiliki oleh MPR menjadikan MPR memiliki peranan yang sangat penting sebagai elemen pengimbang kekuasaan eksekutif melalui perubahan dalam UUD NRI 1945 itu sendiri.

PPHN diatur dalam TAP MPR dengan harapan derajat kepatuhan seluruh elemen bangsa baik itu eksekutif, legislatif, dan yudikatif akan jauh lebih kuat dalam keharmonisan dalam eksekusinya, TAP MPR dalam pelaksanaannya tidak dapat *dijudicial review*, dan dengan dituangkan PPHN ke dalam TAP MPR diharapkan peraturan perundang-undangan di bawahnya dapat mengacu pada PPHN dalam upaya sinergitas antar peraturan perundang-

undangan dalam konsep pembangunan negara. Disamping upaya penguatan *checks and balances* terhadap lembaga negara, apabila ada perubahan atau kontradiksi terhadap TAP MPR maka Komisi Haluan Negara mengkaji terkait unsur perubahan yang nanti hasilnya dijadikan bahan pertimbangan MPR bersama Presiden, karena yang memiliki kewenangan dalam memutuskan dan menetapkan perubahan TAP MPR tersebut adalah MPR bersama Presiden.

Dalam penerapan penambahan kewenangan terhadap MPR ini tentunya akan menimbulkan implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat. Implikasi hukum dimasukkannya kembali kewenangan MPR berupa mengubah dan menetapkan PPHN ke dalam UUD NRI 1945, maka mengembalikan pula Kewenangan Atributif MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*). Dengan kata lain, adanya PPHN nantinya akan mengembalikan fungsi Ketetapan MPR sebagai produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) untuk menetapkan PPHN sebagai arah pembangunan nasional.

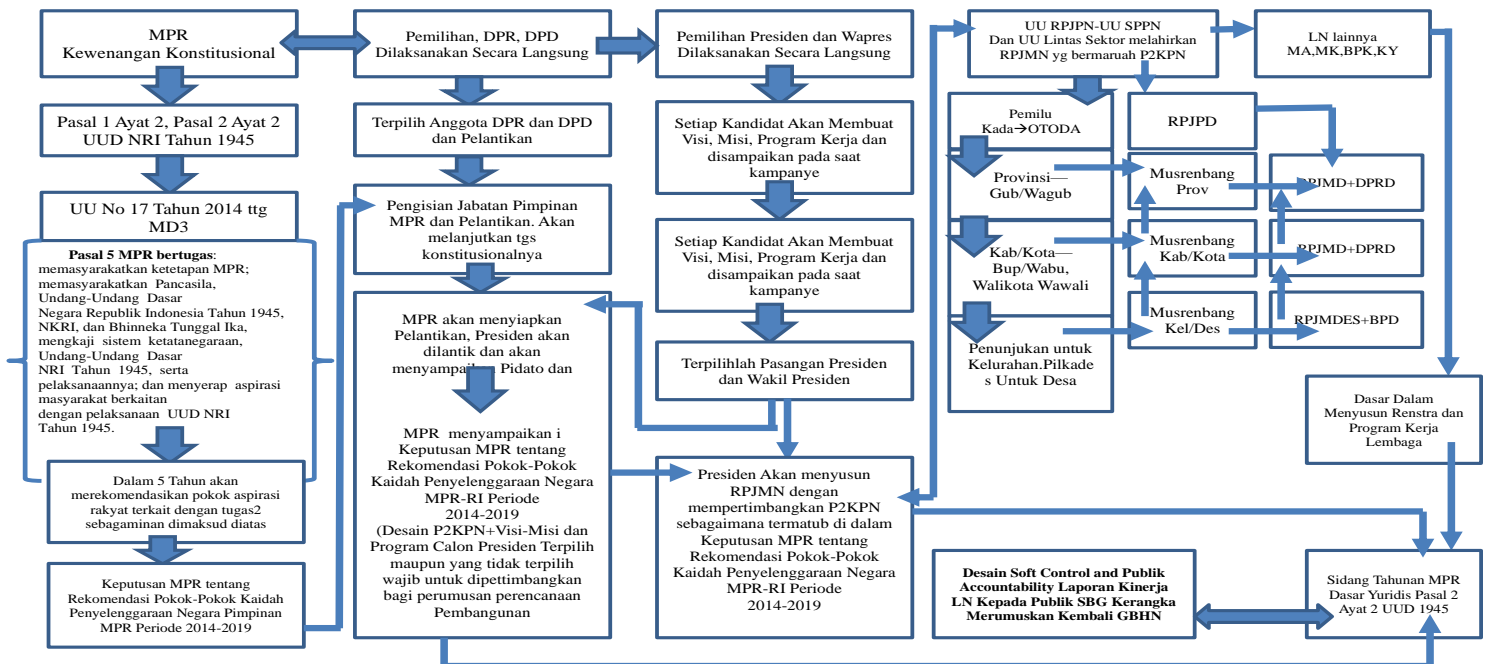
Penambahan kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan PPHN sebagai arah pembangunan nasional akan memberikan dampak pada SPPN khususnya UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sehingga PPHN disini diposisikan sebagai pedoman dalam pembuatan perencanaan pembangunan di bawahnya, kewenangan yang melekat pada MPR ini dapat memberikan *checks and balances* terhadap pembangunan nasional.⁵

Dalam gagasan ini pembentukan PPHN ini dilakukan MPR bersama dengan Presiden dikarenakan penyesuaian dengan sistem presidensiil yang ada di Indonesia. Hal ini dikarenakan Sistem pemerintahan yang terkonstruksi dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensiil, yang bercirikan keberlakuan dan penegakan prinsip pemisahan kekuasaan di antara tiga cabang kekuasaan utama yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan secara khusus antara lembaga eksekutif dan legislatif. Melalui pemisahan kekuasaan tersebut diharapkan dapat ditegakkan prinsip *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan. Penguatan sistem pemerintahan presidensial pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari kontribusi sistem legislatif karena memperkuat sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dan memperjelas sistem ketatanegaraan Indonesia agar nantinya mampu menciptakan penyelenggaraan yang optimal dan supremasi hukum yang proporsional dalam pembentukan PPHN. Pembentukan PPHN oleh MPR bersama Presiden juga

⁵ Ibnu Sam Widodo, dkk, (2018), **Disefisiensi Peniadaan Gbhn Dan Ketersediaan Ruang Peletaknya Kembali Pada Kerangka Hukum Di Indonesia**, Jurnal MPR Edisi 12, hlm.110

dikarenakan bahwasannya MPR bukan lagi lembaga tertinggi di Indonesia sehingga untuk mencegah terjadinya supremasi MPR Kembali.

DESAIN HUBUNGAN ANTARA MPR DAN PRESIDEN DAN/ATAU MPR DENGAN LEMBAGA NEGARA LAINNYA (DPR, DPD, MA, MK, KY) DALAM KERANGKA POKOK-POKOK HALUAN NEGARA.



Jika dicermati dengan baik, secara garis besar kembalinya haluan negara saat ini menitikberatkan pada nilai pembangunan dan kesejahteraan rakyat artinya terdapat urgensi pada pembentukan pokok-pokok haluan negara. Haluan negara memiliki fungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pembangunan untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Maka dari hal tersebut penguangannya harus diatur dalam bentuk hukum yang derajatnya lebih tinggi dan daya ikatnya lebih kuat. Karenanya kedudukannya yang strategis tersebut, jika membandingkan dengan politik hukum pengaturan haluan negara di negara lain, penguangan yang diatur berada pada bentuk hukum yang berpuncak pada konstitusi, artinya penguangan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa derajat yang lebih tinggi dan juga daya ikatnya tentu lebih kuat pula.

Dalam praktiknya, beberapa negara pun melaksanakan dan memasukkan konsep Haluan Negara dalam konstitusinya. Konstitusi Irlandia atau *the Constitution of Independent Ireland*⁶ sejak 1937 mencantumkan *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisi prinsip-prinsip yang dijadikan rujukan bagi setiap penyelenggaraan negara dalam merumuskan

⁶ Konstitusi 1937 ini pada umumnya dikenal sebagai *the second constitution of independent Ireland* yang menggantikan konstitusi pertama tahun 1922 yang lebih dikenal sebagai *The constitution of Free State of Ireland*.

berbagai kebijakan kenegaraan dan pemerintahan yang bersifat operasional.⁷ Konstitusi Irlandia dapat dikatakan sebagai pelopor gagasan konstitusionalisasi kebijakan ekonomi dan sosial dalam perumusan undang-undang dasar.⁸ Banyak negara yang kemudian mengadopsi konsep DPSP dalam model konstitusi Irlandia ini dalam konstitusi mereka. Negara-negara tersebut antara lain tercantum dalam tabel berikut;⁹

Perbandingan Negara yang Menerapkan Konsep Haluan Negara

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .
India	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam BAB IV Konstitusi India dengan judul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .
Filipina	Sistem Presidensiil	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan <i>Declaration of Principles and State Policies Principles</i> .
Afrika Selatan	Sistem Pemerintahan campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara.
Brazil	Sistem Presidensiil	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.
Korea Selatan	Sistem Presidensiil	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.

Berdasarkan tabel perbandingan tersebut, dapat diketahui bahwa haluan negara atau DPSP dalam konstitusi terjadi konvergensi yang menunjukkan perlunya haluan negara dalam pembangunan, khususnya pada negara-negara berkembang. Hal ini dilihat pada keterbutuhan negara-negara bersangkutan akan sistem pemerintahan yang dianut berkaitan pada pembangunan negara dimana hal ini juga menjadi kebutuhan yang layak untuk dimasukkan dalam konstitusi.

Sampai saat ini, masih terdapat beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (selanjutnya disebut MPRS)/MPR dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang dinyatakan masih berlaku, baik berlaku dengan ketentuan maupun berlaku sampai terbentuknya undang-undang. Berbagai Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih

⁷ Jimly Asshiddiqie, (2010), **Konstitusi Ekonomi**, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm. 102-103.

⁸ *Ibid.*

⁹ Mei Susanto, 2016, **Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia**, Jurnal Penelitian Hukum *DE JURE*, Vol. 17 No. 3, hlm. 435-436.

berlaku tersebut merupakan haluan negara, memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ketersebaran panduan arah tentang pembangunan tersebut menimbulkan kerancuan terhadap perencanaan dan pelaksanaan dalam pembangunan nasional. Untuk mencegah kerancuan di satu sisi, dan agar pelaksanaan pembangunan tersebut terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik pada sisi lainnya, serta untuk menyelesaikan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut diperlukan penataan ke dalam satu naskah haluan negara yang utuh dan komprehensif.

Penulis merancang konsep pembentukan PPHN dengan memasukkannya ke dalam TAP MPR. Hal ini melihat pada kedudukan TAP MPR yang kuat berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Perumus juga melihat pada permasalahan-permasalahan yang terjadi ditinjau dari ruang lingkup terkait dengan PPHN.

Pertama, kembalinya PPHN sebagai pedoman dalam Pembangunan Nasional yang lebih terarah, komprehensif, dan berkelanjutan. Disini dalam perubahan UUD NRI 1945 terkait PPHN perumus mengembalikan kewenangan MPR dalam membentuk haluan negara bersama Presiden melalui TAP MPR terkait dengan PPHN sebagai bentuk penguatan kewenangan MPR. Selain itu, MPR diberikan kewenangan untuk membentuk suatu komisi yaitu Komisi Haluan Negara sebagai pengkaji dari adanya rumusan pembentukan PPHN Negara yang sudah dibahas dalam Sidang MPR.

Kedua, dalam gagasan amandemen perubahan UUD NRI 1945 ini perumus juga menggagas adanya Komisi Haluan Negara yang dibentuk dan ditetapkan oleh MPR bersama Presiden apabila akan melakukan pembuatan maupun perubahan PPHN. Keberadaan komisi ini nantinya bersifat Independen dan tetap serta bertugas untuk mengkaji dan mempersiapkan rancangan PPHN serta evaluasi PPHN setiap tahunnya. Pembentukan Komisi Haluan Negara ditetapkan oleh MPR bersama Presiden dan anggotanya berasal dari masyarakat yang memiliki unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Komisi Haluan Negara nantinya akan mengkaji secara sinergis, adaptif dan inovatif. Namun pada saat perubahan PPHN, Komisi Haluan Negara ini nantinya mengkaji secara evaluatif.

Dalam pembentukannya Komisi Haluan Negara ini nantinya akan bersifat independen dan tetap yang kewenangannya melakukan pengkajian secara akademik dalam menyusun PPHN. Setelah rancangan tersebut selesai Komisi Haluan Negara akan menyerahkannya kepada MPR untuk dibawa ke sidang MPR untuk dibahas dan disahkan bersama Presiden. Pembentukan komisi ini dilakukan oleh Presiden dan MPR dengan mengeluarkan TAP MPR setelah usul perubahan UUD NRI 1945 diterima dalam sidang MPR.

Ketiga, dalam ketentuan bab baru ini mengenai PPHN yang berisikan pengertian, arah tujuan, serta ruang lingkup dalam penyelenggaraan negara. Hal ini dibutuhkan untuk memastikan kedudukan PPHN dalam UUD NRI 1945. Kemudian dengan adanya penambahan ini konsep PPHN harus selaras serta memperhatikan arah dan ruang lingkungannya.

Keempat, perubahan PPHN hanya dapat dilakukan MPR bersama Presiden selama dua puluh tahun sekali. Perubahan terhadap PPHN dilakukan agar dapat menyesuaikan Haluan negara bangsa Indonesia dengan perubahan zaman yang berubah secara cepat dan masif. PPHN juga dapat diubah apabila terdapat program strategis darurat, bencana alam dan non-alam, dan hal ihwal lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi kepentingan bangsa dan negara. Proses perubahan PPHN tentu melalui mekanisme yang ketat. Usul perubahan mengenai PPHN hanya dapat diajukan oleh presiden dan sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR. Hal ini didasarkan fakta bahwasannya MPR sebagai pemegang kekuasaan rakyat terdiri dari DPR dan DPD yang keduanya merupakan representasi rakyat secara total. Setiap usul perubahan PPHN juga harus diajukan secara tertulis dengan jelas agar setiap usulan yang diusulkan oleh pemerintah memiliki alasan dan tujuan yang jelas didalamnya, sehingga dapat dimengerti serta memiliki landasan yang jelas dalam filsafat pembentukannya.

Kelima, dalam rangka penguatan pembangunan daerah perlu diperhatikan perencanaan pembangunan daerah, permasalahan yang seringkali terjadi ialah perencanaan pembangunan yang tidak sinkron antara pembangunan pusat dengan daerah. Hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi ketidaksinergisan antara pembangunan pusat dan daerah. Padahal, setiap daerah memiliki sumber daya alam dan kearifan lokal yang mumpuni yang dapat menjadikan daerah tersebut sebagai sumber kesejahteraan bagi masyarakat setempat. Sejatinya, pembangunan nasional bertumpu pada pembangunan seluruh wilayah dari mulai tingkat provinsi hingga tingkat desa. Artinya, pembangunan nasional tidak akan tercapai apabila tidak adanya sinkronisasi dan kesinambungan pembangunan antarwilayah. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui seluk beluk serta potensi yang dimiliki daerahnya, sehingga dalam hal pembangunan ini tentu patut diserahkan kepada pemerintah daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada MPR tersebut tidak hanya mementingkan konseptualitas dalam pelaksanaannya, melainkan ditunjang oleh teori-teori keilmuan. Pengujian PPHN yang dilakukan oleh MPR merupakan pengembangan dari asas *a contrario actus* yang berisi bahwasannya suatu produk hukum yang tidak ada lembaga yang dapat mengujinya maka dapat dikembalikan kepada lembaga yang membuatnya tersebut, jadi TAP MPR dibuat oleh MPR maka MPR dapat meninjau dan merubah kembali ketetapan tersebut.

TAP MPR sebagai produk hukum MPR harusnya dapat di uji dan dicabut oleh MPR sendiri ketika memang tidak ada mekanisme pengujian oleh lembaga negara yang lain.¹⁰ Sehubungan dengan hal itu berikut di paparkan Implikasi dengan danya desain konstitusional PPHN sebagai berikut:

Implikasi Terhadap Perencanaan Pokok-Pokok Haluan Negara

Pemberlakuan PPHN sendiri menimbulkan keselarasan antara pusat dan daerah,¹¹ dimana hal tersebut kebijakan daerah dapat sesuai dengan kebijakan pusat, sehingga, pembangunan pusat dan daerah dapat berjalan secara simetris, yang hasilnya dari pembangunan dapat berjalan dengan baik, karena tidak ada perbedaan dan benturan kebijakan antara pusat dan daerah. Berkaitan dengan perencanaan PPHN, dalam pembangunan berimplikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia karena memiliki panduan yang jelas. Jika melihat dari SPPN yang ada dalam berbagai Undang-Undang tidak mengakomodasi adanya kesinambungan dalam pembangunan nasional itu sendiri. Contoh konkrit dari permasalahan implementasi SPPN yaitu banyaknya permohonan pengujian perundang-undangan yang dimohonkan untuk diuji di MK, seperti UU Minyak dan Gas (Migas), UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, dan UU Penanaman Modal. Untuk itu dalam rangka mencapai sasaran jangka panjang suatu negara, dibutuhkan sebuah haluan negara atau kini disebut sebagai PPHN, dalam arah kiblat dan pedoman pembangunan yang memanfaatkan modal sosial berdasarkan pengalaman Indonesia sebagai negara demokrasi dan menerapkan spirit Asia dalam pembangunan nasional.¹²

Adanya perencanaan pembangunan nasional merupakan reformulasi perencanaan pembangunan nasional maka sistem perencanaan pembangunan model GBHN atau yang kini disebut PPHN sudah tepat, karena terjadi peningkatan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Jika melihat dari sudut pandang filosofis normatif, landasan idiil perencanaan pembangunan Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945. Secara ideologis sistem perencanaan pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat dalam PPHN ini berorientasi kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme); Kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); Persatuan Indonesia (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-

¹⁰ Tomi Agustian, (2017), **Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Rangka Mengawal Tegaknya Konstitusi Negara**, UBELAJ Vol. 2 No. 2, hlm. 116

¹¹ Imam Subkhan (2014), **GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia**, Jurnal Aspirasi Vol. 5 No. 2, hlm. 157.

¹² Janedri M. Gaffar, (2012), **Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945**, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 8.

nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi); Kerakyatan (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta Keadilan Sosial (persamaan atau emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang). Keberadaan PPHN ini sudah tercantum dalam sistem ekonomi pancasila yang merupakan landasan idealnya. Artinya, implikasi yang dilihat sudut pandang filosofis yaitu kehadiran PPHN sebagai model perencanaan pembangunan nasional dapat diterima bahkan masih sangat relevan dengan kondisi kekinian saat ini.

Melihat dari sudut pandang secara yuridis, implikasi dari perencanaan untuk berlakunya PPHN sebagai haluan negara tentu memiliki dampak terhadap sistem ketatanegaran Indonesia, karena dengan berlakunya PPHN maka undang-undang maupun peraturan perundang-undang di bawahnya harus sesuai dengan PPHN yang merupakan pedoman dalam bernegara. Selain itu, implikasi yang akan terjadi pada dengan berlakunya PPHN yaitu, setiap perancangan perundang-undangan harus menitik beratkan pada pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat, hal ini untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang telah diejawantahkan dalam pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sebagai falsafah negara.

Implikasi Terhadap Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara

PPHN atau dulunya disebut GBHN secara formal dianggap sebagai konsensus nasional, kemudian GBHN dibuat berturut turut mulai GBHN Tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, dan 1999, bahwa GBHN tersebut mempunyai ciri utama yaitu ideologi kerakyatan. GBHN sebagai produk Konstitusional MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sejak GBHN pertama sampai GBHN ke enam, disusun dengan sistematika yang dituangkan dalam Ketetapan MPR tentang GBHN itu sendiri, adapun sistematikanya biasanya sebagai berikut: Bab I Pendahuluan Bab II Pembangunan Nasional Bab III Pembangunan Jangka Panjang Bab IV Pelaksanaan Bab V Penutup Sistematika GBHN tersebut biasanya disebutkan dalam Pasal 1 TAP MPR. Di dalam Konsideran biasanya disebutkan juga bahwa “Pokok-pokok penyusunan dan penguangannya haruslah mampu memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, sehingga GBHN perlu disusun dan dituangkan dalam suatu naskah secara sistematis, dalam kebulatan hubungan yang menyeluruh”.¹³

Sebagaimana diketahui bahwa PPHN adalah produk konstitusional MPR yang berupa Ketetapan MPR (di samping Ketetapan produk hukum MPR ada juga yang disebut keputusan MPR). PPHN ditetapkan setiap lima tahun sekali pada saat sidang paripurna MPR. Ketetapan

¹³ Imam Mahdi, (2018), **Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara**, Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 2 No. 1, hlm. 11.

sudah merupakan hak paten produk hukum MPR, dan pada waktu Orde Baru hanya produk hukum MPR inilah yang disebut dengan ketetapan, walaupun sebenarnya dari segi etimologis berasal dari bahasa Belanda *Beschikking* yang bisa diterjemahkan dengan ketetapan atau keputusan.¹⁴

Selain itu, MPR memandang penting untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model PPHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Manakala MPR tidak bersinergi dengan Penyelenggara Negara lainnya baik dalam ranah kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk mengambil peran sebagaimana dimaksud maka, bangsa Indonesia berpotensi besar untuk menghadapi zona negara gagal yang tentunya bukanlah suatu anasir atau analisis yang dangkal mengingat bahwa menurut laporan yang *Study World Economic Forum* dan Universitas Harvard pada tahun 2002 tentang negara gagal, menunjukkan bahwa dari 59 negara Indonesia masuk karakteristik negara gagal karena tingginya angka kriminalitas, kesenjangan ekonomi, kemiskinan, dan kekerasan, korupsi merajalela, serta suasana ketidakpastian yang tinggi.¹⁵ Dalam konteks untuk mewujudkan gagasan kesejahteraan warga negara bagi bangsa-bangsa di berbagai belahan dunia yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara demokrasi konstitusional maka dipandang penting terdapat suatu pranata politik guna mewujudkan adanya akuntabilitas publik kinerja lembaga-lembaga negara. Bagi bangsa Indonesia ide pertanggungjawaban publik dimaksud tentunya sejalan seirama dengan nilai-nilai ke-Tuhanan, kemanusiaan dan keadilan sosial sebagaimana terangkum dalam falsafah hidup yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila yang luhur. Belajar

¹⁴ Djenal Hosen dan Muchsan mengatakan bahwa untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. (Djenal Hosen Koesoemahatmadja, (1979), **Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara**, Bandung: Alumni, hlm. 47.

¹⁵Isrok, (2011), **Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan**, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang: FH-UB.

dari praktik ketatanegaraan sebelum amandemen konstitusi maka, kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban seorang Presiden selaku mandataris menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kelembagaan MPR-RI yang memegang mandat sebagai lembaga tertinggi negara, pembentuk konstitusi dan menetapkan haluan negara.

Sebagai implikasi dengan adanya Haluan Negara ini, UUD NRI 1945 setelah amandemen sebenarnya telah memuat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan prinsip penyelenggaraan negara untuk mengurus pendidikan dan kebudayaan (Bab XIII, Pasal 31 dan 32), serta perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial (Bab XIV, Pasal 33 dan 34). Ketentuan tersebut sebenarnya dapat dikatakan sebagai sebuah haluan negara, walaupun tidak diberikan judul “Pokok-Pokok Haluan Negara”. Atas dasar hal tersebut, semestinya ketentuan-ketentuan ini ditegaskan sebagai sebuah haluan negara disertai penyempurnaan-penyempurnaan sehingga dapat dijadikan pedoman pembangunan yang berkelanjutan serta dapat dilakukan penegakannya. Dari sinilah, cikal bakal haluan negara yang termuat dalam konstitusi Indonesia telah ada.

Selain itu, menempatkan PPHN dalam UUD NRI 1945 dianggap tepat jika dilihat dari basis sosial bangsa Indonesia. Sebagai negara kekeluargaan, maka sudah selayaknya pembangunan nasional tidak dirumuskan sendiri, tetapi harus dirumuskan bersama. Dengan demikian haluan negara yang merupakan pedoman pembangunan berkelanjutan merupakan hasil konsensus bersama dari seluruh warga negaranya. Karenanya, selain menempatkan haluan negara dalam Bab khusus UUD NRI 1945, patut pula dipikirkan agar MPR dapat kembali menyusun “Ketetapan” mengenai haluan negara (PPHN) yang merinci Haluan Negara dalam konstitusi untuk masa 5 (lima) tahun yang digunakan sebagai pedoman lebih lanjut penyelenggara negara. Dengan demikian, pengaturan dimensi-dimensi filosofis dalam Haluan Negara yang ditetapkan dalam TAP MPR itu nantinya akan semakin menguatkan dasar-dasar fundamental dari penyusunan perencanaan pembangunan nasional, penyelenggaraan negara oleh Lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah. Hal ini dikarenakan materi muatan PPHN akan memuat aspek-aspek filosofis, strategis, dan futuristik sebagai prinsip karena menerjemahkan kehendak Pancasila dan UUD NRI 1945. Sehingga, jelas bahwa yang disebut haluan negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan negara.

PPHN nantinya dalam penyusunan akan dilakukan pengkajian secara filosofis, yuridis, historis, dan sosiologis, serta dilakukan secara transparan serta dengan melakukan pengkajian

secara sinergis, adaptif dan inovatif. Implikasi penyusunan PPHN dengan adanya pengkajian tersebut setidaknya PPHN mengandung beberapa hal yang mendasar diantaranya adalah:

- 1) Dasar dan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis serta historis sekaligus penjelasannya sehingga dapat menjadi “tali kendali” yang selalu melekat pada setiap langkah pembangunan bangsa. Tali kendali ini penting karena tidak ada artinya pembangunan dan hasilnya manakala dia lepas dari filosofi dasar bernegara dan abai terhadap nilai dan ruh Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara;
- 2) PPHN memuat wawasan nusantara dimana didalamnya berisi tentang cara pandang tentang bangsa Indonesia terhadap dirinya dan lingkungan strategis yang melingkupinya. Hal ini penting untuk dapat membantu mengidentifikasi dan menganalisis potensi kekuatan, kelemahan, peluang, maupun ancaman yang ada sehingga dapat ditangani dengan tepat. Keberadaan wawasan nusantara sebagai suatu dokumen yang tidak terpisahkan dengan perencanaan pembangunan adalah suatu hal yang mutlak untuk dikuatkan karena akan sangat membantu mewujudkan perencanaan pembangunan yang telah ditentukan;
- 3) PPHN menegaskan pentahapan-pentahapan yang harus dicapai lengkap dengan indikator pencapaian program pembangunan. Hal ini tentulah sangat baik karena memberikan “*timeline*” sekaligus rambu-rambu waktu yang diperlukan.¹⁶

PPHN sebagai manifesto politik yang menjadi pedoman pembangunan sebaiknya tidak ditunggangi oleh kepentingan untuk kembali pada UUD NRI 1945 yang lama, melainkan upaya tambal sulam UUD NRI Tahun 1945 agar lebih ideal dengan tuntutan demokrasi. Dengan memberlakukan PPHN bukan sekedar menyusun naskah manifesto politik, namun sebagai langkah mewujudkan perilaku politik yang konsisten, stabil, terarah, dan efektif dalam semangat demokrasi.

Implikasi Terhadap Pembahasan Pokok-Pokok Haluan Negara

Implikasi PPHN ini menuju ke arah pembangunan dan kesejahteraan, tentunya semata-mata untuk rakyat. Implikasi pembahasan yang ada dalam Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai berikut:

- a. Cakupan pembahasan haluan negara dapat lebih mencerminkan kehendak rakyat dalam merencanakan dan membuat strategi pembangunan yang terpadu dan kesinambungan.

¹⁶ Endang Maria Astuti, “Garis-Garis Besar Haluan Negara, Perencanaan Strategis dan Kepemimpinan Transformasional”, www.budayabangsa.com.

- b. MPR bersama Presiden yang Menyusun pembahasan pokok-pokok haluan negara dengan harapan penguatan sistem *checks and balances* dan menjaga keutuhan sistem presidensial dalam ketatanegaraan Indonesia.

Dalam demokrasi Indonesia, di mana *checks and balances* serta kedudukan TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945, sejatinya keberadaan Haluan Negara tidak akan mengganggu keberlangsungan sistem presidensial, sebab kehadiran Haluan Negara semata-mata untuk mewadahi konsep-konsep bernegara yang demokratis. Keberadaan Haluan Negara nantinya juga akan menjawab permasalahan pengaturan SPPN yang sifatnya *development oriented* tanpa melihat keterkaitan sejarah dan kearifan politik yang terbangun pada saat perumusan Pancasila dan UUD NRI 1945. Implikasi hukum makna dan Kedudukan Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia melalui filsafat kenegaraan pula dapat ditunjukkan bahwa Haluan Negara secara ideal seharusnya dirumuskan dalam Konstitusi sebagai *Directive Principles of State Policy* dan dijabarkan dalam TAP MPR.¹⁷

Implikasi Terhadap Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara

Sebagaimana diketahui pada naskah asli Pasal 3 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa MPR berwenang menetapkan UUD dan GBHN. Ketentuan ini menetapkan bahwa MPR dapat mengeluarkan ketetapannya baik yang bersifat *regeling* maupun *beschikking*. Namun, pasca amandemen bahwa MPR tidak boleh menerapkan produk hukum yang bersifat *regeling*, kewenangan tersebut menjadi hanya mengubah dan menetapkan UUD.¹⁸ Dengan posisi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka hierarki peraturan perundangan Indonesia tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai produk hukum yang bersifat *regeling*, melainkan hanya sebagai penetapan (*beschikking*). Sehingga, hal ini berimplikasi pada produk hukum MPR yang dulunya bersifat mengikat kedalam dan keluar, saat ini menjadi hanya bersifat kedalam saja akibat adanya amandemen UUD 1945.¹⁹

Implikasi penetapan PPHN melalui TAP MPR nantinya menjadikan TAP MPR yang dikeluarkan harus bersifat konkrit dan individual. Namun, karena kewenangan penetapan PPHN dilaksanakan bersama Presiden, maka kewenangan tersebut di masa mendatang

¹⁷ I Wayan Sudirta, (2020), **Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2, hlm. 267.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, (2007), **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 338.

¹⁹ Laurensius Arliman, (2016), **Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundangan di Indonesia**, *Lex Journalica* Vol. 13 No. 3, hlm. 163.

sekiranya perlu adanya suatu ruang bagi MPR dengan mengeluarkan produk hukum yang bersifat *beschikking* seperti halnya MPR menetapkan atau mengubah UUD.²⁰

Implikasi Terhadap Pengujian Pokok-Pokok Haluan Negara

Keberlakuan kewenangan yang dimiliki MPR untuk menguji sebuah produk hukumnya sendiri berupa TAP MPR tentunya memiliki implikasi yang berdampak cukup besar. Dengan ditematkannya PPHN dalam TAP MPR dalam susunan Hierarki Perundang-Undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya selain MPR itu sendiri, menimbulkan adanya kepastian hukum terkait pengujian TAP MPR ini. Demikian pula Scheltema menjelaskan bahwa asas kepastian hukum dalam negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar-manusia, yakni menjamin prediktabilitas dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak terkuat yang berlaku.²¹

Dengan kewenangan MPR yang ditambahkan dalam konstitusi yakni dapat menguji PPHN yang berbentuk produk hukum dari MPR itu sendiri, memiliki suatu konsekuensi terhadap peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum. PPHN dapat dievaluasi atau disinkronisasikan, yaitu diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum serta disesuaikan dengan kondisi kebutuhan suatu negara. Berdasarkan teori hierarki, tentunya hal ini akan memudahkan untuk menemukan keseimbangan hukum dan keharmonisan hukum yang selaras dan serasi, serta kesesuaian di antara norma baik secara vertikal maupun horizontal.²² Namun dalam proses pengujian PPHN yang menyangkut hajat hidup banyak orang, MPR tidak akan melakukannya sendiri, melainkan MPR akan melakukannya dengan Presiden agar dapat mendapat pandangan lain mengenai ketatanegaraan dan permasalahan yang terjadi di Indonesia. Selain itu, dengan bergabungnya presiden dalam pembahasan pengujian PPHN, akan menguatkan sistem *check and balances* yang selama ini telah dibangun antar Lembaga tinggi negara.

Selain itu dengan diberikannya kewenangan MPR untuk menguji produk hukumnya sendiri yang hakikatnya PPHN merupakan aturan yang bersinggungan langsung dengan hidup banyak orang, maka dibutuhkan sebuah sistematika pengujian yang mengikuti perubahan itu sendiri. Perkembangan zaman yang pesat mendesak PPHN untuk terus sesuai dengan perkembangan zaman baik perubahan yang dapat diduga maupun yang tidak terduga. Tidak

²⁰ Harry Setya Nugraha, (2019), **Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Jurnal VeJ Vol. 5 No. 1, hlm. 215.

²¹ B. Arief Sidharta, (2004), **Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum**, Jentera : Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Edisi 3 Tahun II, hlm. 124.

²² Tomi Agustian, **Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS...**, *Op. cit.*, hlm. 117

dapat dipungkiri, yang paling mengerti isi materi muatan PPHN itu sendiri adalah instansi yang membuatnya, yakni MPR. Oleh karena itu MPR diberikan wewenang untuk menguji PPHN terhadap perubahan zaman yang terjadi demi kepentingan masyarakat bangsa Indonesia.

C. PENGUATAN KEWENANGAN MPR TERHADAP WAWASAN KEBANGSAAN DI DAERAH

Terkait revitalisasi melalui pembentukan PPHN, pada proses penyusunannya dilakukan dengan pengkajian secara filosofis, yuridis, historis, sosiologis serta dilakukan secara transparan dan dengan pengkajian yang sinergis, adaptif dan inovatif. PPHN memuat wawasan nusantara dimana didalamnya berisi tentang cara pandang bangsa Indonesia terhadap dirinya dan lingkungan strategis yang melingkupinya. Hal ini penting untuk dapat membantu mengidentifikasi dan menganalisis potensi kekuatan, kelemahan, peluang, maupun ancaman yang ada sehingga dapat ditangani dengan tepat. Keberadaan wawasan nusantara sebagai suatu dokumen yang tidak terpisahkan dengan perencanaan pembangunan adalah suatu hal yang mutlak untuk dikuatkan karena akan sangat membantu mewujudkan perencanaan pembangunan yang telah ditentukan.

Dalam paradigma nasional, Wawasan Nusantara memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis bagi bangsa Indonesia. Wawasan Nusantara dipandang sebagai landasan visional dalam memandang, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan nasional serta memperkuat identitas nasional yang berlandaskan pada nilai-nilai kebangsaan dan kemanusiaan yang universal. Sebagai landasan visional, Wawasan Nusantara mencakup visi, misi, nilai-nilai, prinsip, dan strategi dalam merumuskan kebijakan dan arah pembangunan nasional. Konsep Wawasan Nusantara memberikan pandangan yang holistik tentang keberadaan Indonesia sebagai negara kepulauan yang kaya akan keanekaragaman sumber daya alam, manusia, serta kebudayaan yang harus dijaga dan dimanfaatkan secara bijaksana untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Konsep wawasan nusantara hakikatnya diwujudkan dengan menyatakan kepulauan nusantara sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan nasional. Sebagai landasan visional, wawasan nusantara memiliki dasar hukum yang diterima sebagai konsepsi ketatanegaraan Republik Indonesia antara lain Tap MPR No. IV/MPR/1973; Tap MPR No. IV/MPR/1978; Tap MPR No. II/MPR/1983. Seluruh elemen bangsa harus memahami dan menerapkan pokok-pokok penting tersebut agar tujuan nasional Indonesia, yaitu mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dapat tercapai.

Menurut kajian yang dilakukan Lemhanas Hakikat Wawasan Nusantara adalah Persatuan Bangsa Dan Kesatuan Wilayah Nusantara yaitu cara pandang yang selalu utuh menyeluruh dalam Nusantara dan demi kepentingan nasional. Cara pandang bangsa Indonesia tentang pengutamakan persatuan dan kesatuan dalam kebhinekaan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam kehidupan nasional didukung oleh aspek-aspek : *pertama*, Wilayah, Kepulauan Indonesia yang terdiri atas perairan, daratan dan dirgantara merupakan satu kesatuan yang utuh dan bulat dengan segala isi dan kekayaannya merupakan ruang hidup, modal dan milik bersama untuk menjamin kelangsungan hidup bangsa. *Kedua*, Bangsa, yaitu masyarakat Indonesia yang terdiri atas berbagai suku bangsa, etnis, berbicara dalam berbagai bahasa daerah, serta memeluk dan meyakini berbagai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, merasa senasib sepenanggungan, sebangsa dan setanah air yang membentuk jati diri bangsa, serta mempunyai satu tekad dalam mencapai tujuan nasional. *Ketiga*, Politik, yaitu kehidupan politik yang demokratis dan konstitusional dengan menumbuhkan partisipasi daerah, serta politik luar negeri yang bebas aktif dalam menjamin kepentingan nasional untuk mencapai tujuan nasional. *Keempat*, Ekonomi, yaitu kehidupan ekonomi nasional dan daerah yang dikembangkan secara terbuka, adil dan diarahkan agar memiliki daya saing dan kemandirian untuk menjamin sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta mewujudkan kesejahteraan umum, *kelima*, Sosial budaya, yaitu budaya bangsa yang dinamis bertumpu budaya daerah sebagai wujud kebhinekatunggalikaan, serta mengakomodasi budaya lain yang tidak bertentangan dengan nilai budaya bangsa Indonesia, serta mengikis budaya yang kontra produktif untuk menciptakan tingkat kemajuan masyarakat dan bangsa Indonesia secara seimbang dan selaras, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia, membina kesadaran, ketertiban dan ketaatan hukum sesuai tuntutan zaman dan, *Keenam*, Pertahanan dan keamanan, yaitu tatanan penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara yang bertumpu pada keterpaduan upaya seluruh rakyat serta pengerahan segenap potensi nasional, yang dilakukan secara semesta dengan semangat tidak kenal menyerah demi tetap utuh dan berdaulatnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, terciptanya keamanan dan ketentraman segenap lapisan masyarakat, serta terciptanya kawasan yang aman dan damai.

Sehubungan dengan Pemerintahan Daerah, Pasal 25 ayat (1) huruf a UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa salah satu urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan Kepala Daerah yaitu pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Contoh implementasi

pembinaan wawasan kebangsaan dapat dilihat dari Mou antara MPR RI dan Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) terkait sosialisasi Empat Pilar MPR RI. Empat Pilar tersebut adalah Pancasila sebagai dasar negara, landasan ideologi, falsafah, etika moral serta alat pemersatu bangsa; Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional; Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai konsensus yang harus dijunjung tinggi serta semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semangat pemersatu bangsa. Sebagai penganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan, dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, membuat peran kepala daerah dalam mendukung persatuan dan kesatuan Indonesia sangat penting. Masing-masing identitas kebangsaan mempunyai karakteristik yang beragam, sehingga konsep dan formulasi organisasi bernegara tidak bisa dikelola dengan menerapkan paham sentralistik. Kebijakan yang sentralistik hanya akan menjadikan daerah sebagai objek, mengesampingkan hak dan kewenangan daerah untuk mengatur urusan daerahnya sesuai karakteristik, serta potensi yang dimiliki masing-masing daerah.

Sosialisasi Empat Pilar MPR RI merupakan implementasi dari tugas MPR sebagaimana Pasal 6 Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib MPR RI yaitu a. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; b. memasyarakatkan ketetapan MPR; c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; d. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; e. menyelenggarakan sidang dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas; dan f. meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 4 untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah.

Contoh lain Pembinaan Wawasan Kebangsaan oleh Pemerintah Daerah yaitu diterbitkannya Peraturan Daerah Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan di Daerah Istimewa Yogyakarta, Perda tersebut merupakan bentuk ikhtiar yang dilakukan Pemerintahan Daerah DIY untuk menggelorakan kembali semangat kebangsaan dan internalisasi Pancasila, menjaga kebhinekaan, merawat toleransi, menciptakan kerukunan, serta upaya menanamkan kecintaan terhadap Tanah Air. Upaya ini demikian penting dilakukan, sekaligus bentuk proaktif dari kepala daerah dalam mengimplementasikan Pancasila dalam kenyataan serta sebagai upaya aktif mencegah berkembangnya paham paham radikal dan terorisme.

Dalam ranah daerah, Wawasan Nusantara/ Wawasan Kebangsaan memiliki peranan penting untuk mewujudkan persepsi yang sama bagi seluruh masyarakat daerah. Perbedaan persepsi, perbedaan pendapat, dan kelompok dalam konteks sosiologis, politis serta demokrasi dianggap hal yang wajar dan sah-sah saja. Hal tersebut justru diharapkan dapat menghasilkan masyarakat yang dinamis dan kreatif, sinergis, untuk saling menyesuaikan menuju integrasi. Suatu pantangan yang harus dihindari adalah perbuatan, tindakan yang melanggar norma-norma etika, moral, nilai agama atau tindakan anarkis menuju ke arah disintegrasi bangsa.

Dengan persepsi yang sama diharapkan dapat membawa bangsa menuju kesepahaman dan kesehatan dalam mewujudkan cita-cita nasional. Suatu persepsi atau pandangan yang berbeda-beda dalam mencapai tujuan bersama akan merugikan kesatuan, kebersamaan dan keserasian sehingga menimbulkan gejolak sosial yang dapat merugikan bangsa keseluruhan sehingga dapat menimbulkan disintegrasi bangsa.

Pembinaan dan sosialisasi Wawasan Nusantara sangat penting bagi negara bangsa karena dapat menghasilkan Ketahanan Nasional. Daya tahan yang kuat bagi suatu bangsa dan kerja sama yang sinergis antar bidang Ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan yang diusahakan terus menerus dapat menghasilkan integrasi nasional yang utuh menyeluruh.

Dengan dirumuskannya Wawasan Nusantara dalam PPHN sebagai Ketetapan MPR, maka Wawasan Nusantara memiliki kekuatan hukum yang mengikat semua penyelenggara Negara, semua lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan, serta semua warga negara Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap rumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan nasional harus mencerminkan hakekat rumusan Wawasan Nusantara.

DAFTAR PUSTAKA

- B. Arief Sidharta, (2004), **Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum**, Jentera : Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Edisi 3 Tahun II.
- Endang Maria Astuti, “**Garis-Garis Besar Haluan Negara, Perencanaan Strategis dan Kepemimpinan Transformasional**”, www. budayabangsa.com.
- Harry Setya Nugraha, (2019), **Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Jurnal VeJ Vol. 5 No. 1.
- Hasbi Muhammad Arbi, (2013), **UUD 1945 dan GBHN sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional**, Variasi Vol. 4 No.12.
- I Wayan Sudirta, (2020), **Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2.
- Ibnu Sam Widodo,dkk, (2018), **Disefisiensi Peniadaan Gbhn Dan Ketersediaan Ruang Peletakkannya Kembali Pada Kerangka Hukum Di Indonesia**, Jurnal MPR Edisi 12.
- Imam Mahdi, (2018), **Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara**, Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 2 No. 1.
- Imam Subkhan (2014), **GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia**, Jurnal Aspirasi Vol. 5 No. 2.
- Isrok, (2011), **Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan**, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang: FH-UB.
- Janedri M. Gaffar, (2012), **Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945**, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie, (2007), **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie, (2010), **Konstitusi Ekonomi**, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Laurensius Arliman, (2016), **Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**, *Lex Journalica* Vol. 13 No. 3.
- Mei Susanto, 2016, **Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia**, Jurnal Penelitian Hukum *DE JURE* , Vol. 17 No. 3.
- Tomi Agustian, (2017), **Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Rangka Mengawal Tegaknya Konstitusi Negara**, UBELAJ Vol. 2 No. 2.
- Tunjung Sulaksono, **Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan**, Seminar UMY.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 Tahun 1978 Tentang Pedoman Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 Tahun 1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

MPR dan Perubahan UUD NRI 1945

Ibnu Sam Widodo., S.H., M.H

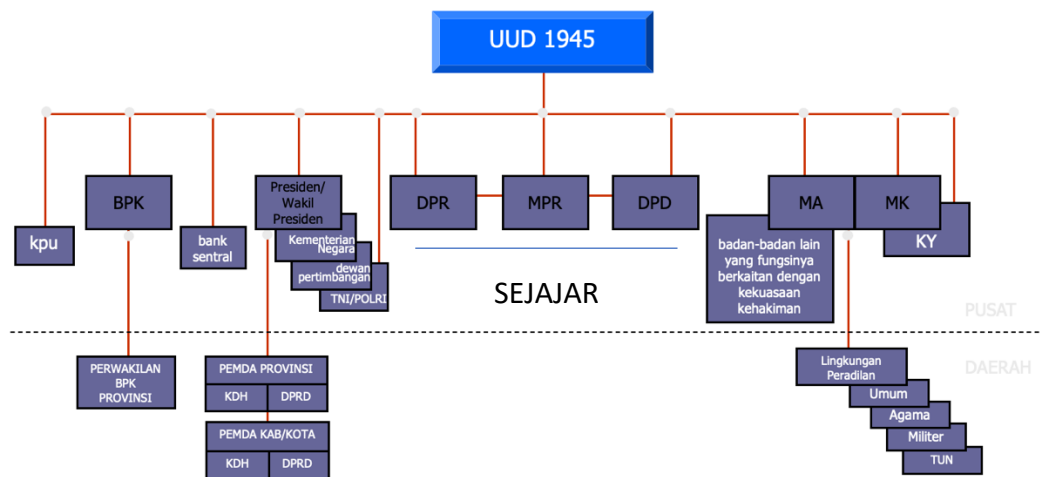
Fakultas Hukum

Universitas Brawijaya

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih memiliki kedudukan dan kewenangan yang strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengaturan lembaga MPR yang digabungkan dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) tidaklah tepat mengingat setiap lembaga memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda. Adapun pengaturan mengenai lembaga MPR juga sangat minim dan tidak lengkap jika dibandingkan dengan pengaturan lembaga lainnya dalam UU MD3. Adapun dampak yang muncul atas pengaturan empat lembaga negara secara sekaligus dalam satu Undang-Undang, khususnya berkaitan dengan lembaga MPR adalah pengaturan atas lembaga yang tidak komprehensif. Selain itu, penggabungan pengaturan dapat menimbulkan interpretasi bahwa lembaga memiliki kewenangan yang serupa. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pelaksanaan kewenangan MPR perlu diatur secara khusus sebagai wujud penataan kembali lembaga permusyawaratan rakyat sehingga keberadaannya menjadi lebih relevan dan maksimal dalam menampung aspirasi masyarakat Indonesia.

A. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) saat ini bukan lagi sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK. Dapat dilihat dalam bagan tata kenagaaran sebagai berikut :



B. Kewenangan MPR

Kewenangan MPR dalam amanat konstitusi tercantum pada Pasal 3 UUD NRI 1945 :

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang - Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Kemudian pengaturan kewenangan MPR lebih lanjut yang mana merujuk dari amant konstitusi tertuang pada Pasal 4 UU MD3 17/2014 MPR berwenang¹:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Sedangkan tugas MPR sendiri tercantum padaPasal 5 UU MD3 17/2014 MPR bertugas²:

- a. Memasyarakatkan ketetapan MPR;

¹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- b. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Struktur Keanggotaan MPR

MPR sebelum amandemen UUD NRI 1945 memiliki sistem keanggotaan yang mengandalkan tiga pilar perwakilan, yakni melalui perwakilan politik (*political representation*) yang dalam hal ini diwakili oleh DPR, utusan daerah (perwakilan daerah – *regional representation*), dan utusan golongan (perwakilan fungsional – *functional representation*). Namun, setelah amandemen, MPR hanya bertumpu pada dua pilar perwakilan, yakni perwakilan politik melalui DPR dan perwakilan daerah melalui DPD (sebagaimana dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945) yang anggotanya di. Hal ini didasari pada kenyataannya bahwa Utusan Golongan dan Utusan Daerah sebagai sistem perwakilan tidak merepresentasikan kelompok masyarakat yang diwakilinya melihat pada tidak adanya kewenangan secara khusus dan tidak ada relevansinya dengan perkembangan kondisi.³

Terdapat dua permasalahan terhadap struktur MPR sebelum amandemen.⁴ *Pertama*, persoalan representasi di mana dikenalnya dua jenis keanggotaan MPR, yaitu: anggota MPR/DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR (Utusan Golongan dan Utusan Daerah). Menurut Bagir Manan, keanggotaan MPR diperluas dengan hadirnya Utusan Golongan dan Utusan Daerah ini di samping anggota DPR. *Kedua*, ketidakjelasan sistem perwakilan yang dianut sehingga mengakibatkan pada minimnya mekanisme *checks and balances*. DPR menjadi lembaga yang memegang peran legislatif, sedangkan anggota MPR yang berasal dari Utusan Golongan dan Utusan Daerah tidak dikategorikan sebagai legislatif karena kerjanya yang terbatas setiap lima tahun. Berdasarkan dua permasalahan tersebut, komposisi struktur MPR kemudian diubah pasca amandemen dengan meniadakan Utusan Golongan dan Utusan Daerah dan menggantinya dengan DPD.

Dibentuknya DPD melalui perubahan ketiga UUD NRI 1945 didasari pada pandangan bahwa diperlukan adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah sekaligus memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan daerah. Eksistensi Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR sebelum

³ Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini dan Nanti*, Jakarta: Alfabeta, 2010, hlm. 240.

⁴ Jamaludin Ghafur, Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR, *Jurnal Hukum*, Volume 14, Nomor 3, 2007, hlm. 396-397.

amandemen dianggap belum memadai untuk menjawab tantangan-tantangan terkait dengan ketimpangan dan ketidakadilan yang ditimbulkan dari pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik di masa lalu sehingga dikhawatirkan akan menjadi ancaman bagi keutuhan NKRI. Pembentukan DPD pada awalnya ditujukan untuk membangun sistem bikameral yang kuat dan efektif (*strong and effective bicameral*). Namun, perlu dicatat bahwa DPD sejatinya bukan merupakan sebuah reinkarnasi dari fraksi Utusan Golongan ataupun Utusan Daerah yang mekanisme pemilihannya hanya melalui ditunjuk dan/atau diangkat oleh parta penguasa dan berperan sebagai *Lip Service* belaka.⁵

D. Penegasan Sistem Kamar

Konstruksi keanggotaan MPR yang berisikan formasi DPR dan DPD, menimbulkan diskursus baru mengenai format sistem parlemen RI apakah menganut unikameral, bikameral, atau bahkan trikameral. Tidak dapat dipungkiri bahwa hingga saat ini, sistem parlemen Indonesia masih menimbulkan perdebatan. UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit sistem apa yang digunakan oleh Indonesia. Berbeda dengan Amerika Serikat yang menyebutkan secara jelas dalam konstitusinya bahwa AS menggunakan sistem bikameral yakni *Congress* yang terdiri dari dua kamar yaitu *Senate* dan *House of Representative*. Apabila dilihat dari perspektif kelembagaan, sistem parlemen Indonesia cenderung dikatakan sebagai bikameral. Sedangkan apabila dilihat dari perspektif fungsional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sistem parlemen Indonesia cenderung dikatakan sebagai unikameral, karena hanya DPR yang memiliki kewenangan tersebut apabila dilihat dari ketentuan Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI 1945.⁶

Carl J. Friedrich menyatakan bahwa parlemen memiliki fungsi sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*. Parlemen sebagai sebuah *representative assemblies* memiliki fungsi utama yakni fungsi legislasi. Sedangkan, parlemen sebagai *deliberative assemblies* memiliki fungsi pengawasan terhadap finansial, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri. Berdasarkan pandangan ini, Indonesia dapat dikatakan menganut sistem trikameral. Sebab, pasca amandemen yang mengakibatkan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sehingga kedudukannya menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya. Oleh karenanya, DPR, DPD, dan MPR sebagai tiga pilar parlemen RI yang mandiri masing-masing memiliki anggota tersendiri, struktur kelembagaan, ruang lingkup jabatan atau kewenangannya, serta aturan-aturan tersendiri mengenai prosedur dalam lembaga tersebut.⁷ DPR, DPD, dan MPR sebagai lembaga yang

⁵ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hlm. 116.

⁶ Yusdar, Aminuddin Ilmar, Hamzah Halim, Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, *Jurnal Jurisprudentie*, Volume 3, Nomor 2, 2016, hlm. 4.

⁷ Fatmawati, Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-39*, Nomor 4, 2009, hlm. 496-498.

berdiri sendiri telah memenuhi kriteria sebagai sebuah kamar yang didasarkan pada pandangan oleh Carl J. Friedrich. Dalam konteks *representative assembly*, DPR dan DPD berwenang dalam pembentukan UU (*ordinary law*), sedangkan MPR dalam hal UUD (*constitutional law*). Sedangkan dalam konteks *deliberative assembly*, baik DPR dan DPD melakukan pengawasan terhadap fiskal, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri, kemudian MPR melakukan pengawasan dalam hal memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana yang telah termaktub dalam ketentuan UUD NRI 1945.

E. Keseimbangan Peran DPR dan DPD

Untuk memperbaiki konstruksi MPR, perlu melihat dari berbagai sisi. Tidak hanya sekedar melihat sistem parlemennya, tetapi juga struktur kelembagaan internalnya, sehingga di dalam internal kelembagaan MPR itu sendiri terwujudnya *checks and balances*. Namun di satu sisi, DPD menjadi “pengimbang” bagi DPR dalam forum sidang MPR, namun terlihat bahwa adanya kesenjangan dalam hal jumlah anggota mengingat DPD hanya dibatasi paling banyak sepertiga anggota dari DPR dan putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Hal ini mengindikasikan bahwa suara voting oleh DPD tidak dapat “mengganggu” atau “mengalahkan” DPR karena keputusan yang diambil berasal dari mayoritas anggota DPR. Apabila melihat pada politik hukum pembentukan DPD, terbentuknya DPD adalah untuk mengakomodir aspirasi-aspirasi daerah sehingga DPD menjadi perwakilan daerah dalam pengambilan keputusan di pusat. Namun, UUD NRI 1945 secara limitatif mengatur kewenangan DPD, terutama minimnya kewenangan di bidang legislasi. Dengan demikian, kewenangan atau kedudukan DPD hanyalah bersifat penunjang terhadap fungsi-fungsi parlemen yang dimiliki oleh DPR itu sendiri.⁸

Pasal 22D UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral lunak (*soft bicameralism*) di mana satu lembaga perwakilan memiliki kekuasaan lebih besar (dalam hal ini yakni DPR) dibandingkan lembaga perwakilan lainnya (dalam hal ini yakni DPD). Konsekuensi yang ditimbulkan kemudian adalah DPD memiliki kewenangan yang terbatas karena kedudukan dan kekuasaannya yang lemah tersebut.⁹ Akibat dari kenyataan tersebut, akhirnya mendorong DPD untuk mengajukan permohonan *judicial review* terhadap UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPD dan UU 12/2011 dengan register perkara nomor 92/PUU-X/2012 dimana MK memutuskan untuk menerima permohonan yang diajukan DPD tersebut. Secara garis besar, MK meneguhkan keterlibatan DPD RI dalam Prolegnas dan pengajuan serta pembahasan RUU. Putusan MK ini setidaknya menjadi titik terang bagi DPD sebagai bentuk penguatan fungsi legislasi DPD. Sebagai implikasi dari

⁸ King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 173.

⁹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 75.

putusan MK tersebut kemudian dikeluarkannya UU Nomor 17 Tahun 2014 sebagai pengganti dari UU MD3 sebelumnya. Perubahan UU ini dapat dikatakan sebagai pengembalian kewenangan DPD yang telah direduksi oleh UU sebelumnya.

Namun, perubahan UU MD3 tidak serta merta menyelesaikan permasalahan parlemen saat ini. Perubahan UU MD3 hanya dimaknai sebagai pengembalian konsep konstitusi sebelumnya yang dikerdilkan melalui UU sebelumnya. Permasalahan yang timbul akibat penerapan *soft bicameral* ini belum mampu untuk diselesaikan. Sebab, perubahan sistem ini hanya dapat dimungkinkan melalui amandemen konstitusi. Dengan kondisi sistem parlemen yang *soft bicameral*, maka marwah DPD terus dipandang sebagai *auxiliary* terhadap DPR.¹⁰ Penerapan *soft bicameral* akan memungkinkan untuk menghilangkan fungsi saling kontrol diantara kedua kamarnya karena salah satu kamar dapat diabaikan begitu saja. Sehingga tidak ada bedanya dengan sistem unikameral yang mana dapat menimbulkan adanya monopoli proses legislasi dalam satu kamar.¹¹

Penguatan peran DPD harus dilakukan bersamaan dengan rekonstruksi penguatan kelembagaan MPR sehingga dapat terwujudnya *checks and balances* antar lembaga. Hal ini nantinya akan berkaitan dengan penegasan sistem kamar di Indonesia untuk menguatkan kembali fungsi *checks and balances*. Apabila Indonesia menginginkan untuk menggunakan bikameral dalam sistem parlemennya, maka diperlukan adanya upaya untuk mewujudkan *strong bicameralism* dimulai dari penguatan DPD terlebih dahulu agar seimbang dengan DPR. Selama ini, permasalahan yang terjadi adalah terkait dengan jumlah keanggotaan dan dari sisi kewenangan DPD. Merujuk pada pendapat C.F. Strong, keberadaan kamar kedua di negara-negara dengan lembaga legislatif lebih dari satu adalah dalam rangka memberikan tempat keterwakilan bagi pihak atau kelompok yang belum terwakili dalam kamar pertama. Dengan demikian, sejatinya keberadaan DPD sebagai kamar kedua di Indonesia sejalan dengan esensi DPD sebagai representasi daerah.¹² Sehingga, dengan seimbangannya kekuatan kedua kamar ini, maka akan terwujudnya sistem *perfect bicameralism* sebagaimana yang dikenal dalam jenis sistem parlemen bikameral oleh Giovanni Sartori.¹³

Usulan yang dapat diberikan adalah terkait dengan permasalahan peran DPD yang akan menjadi penguatan kelembagaan DPD, yakni sebagaimana berikut:

- a. *Pertama*, dari segi jumlah keanggotaan DPD. Pasal 22C Ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu dan lebih

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 190.

¹¹ Taufik Hidayat, Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen di Indonesia, *JOM Fakultas Hukum*, Volume 2, Nomor 2, 2015, hlm. 10.

¹² Ryan Muthiara Wasti, Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 47, Nomor 4, 2017, hlm. 448.

¹³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 236.

lanjut dikatakan dalam Pasal 22C Ayat (2) UUD NRI 1945, anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan secara keseluruhan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Menilik kembali pada keseluruhan jumlah anggota MPR, sebagian besar merupakan anggota DPR. Hal ini menimbulkan adanya ketimpangan antara jumlah anggota DPR dan DPD. Dalam konteks tersebut, proporsionalitas dibutuhkan untuk menjaga keseimbangannya dari segi kuantitas. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya bahwa ketimpangan jumlah anggota ini akan berpengaruh pada voting dalam sidang MPR nantinya. Sehingga, dengan seimbang jumlah anggota DPR dan DPD, maka pemenuhan *quorum* juga akan seimbang antara kedua lembaga. Meskipun pada dasarnya setelah di MPR, kedua lembaga tersebut akan menjadi anggota MPR yang bukan lagi merepresentasikan masing-masing lembaganya.

- b. *Kedua*, dari segi kewenangan DPD. Dalam kekuasaan legislatif, perlu adanya penataan kembali prinsip kesetaraan, saling mengontrol dan mengimbangi antara DPR dengan DPD. DPD sebagai lembaga perwakilan tidak dapat dipisahkan dari konsep demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan daerah dalam menyerap aspirasi dan kepentingan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah kepada Pemerintah pusat/nasional. Melihat pada kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas, serta dalam bidang pengawasan pun DPD hanya mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR. Sehingga, konkritnya adalah bahwa DPD perlu menjadi lembaga legislatif yang selayaknya juga memiliki kewenangan membuat undang-undang bersama DPR. Dengan kata lain, agar mewujudkan *checks and balances* masing-masing lembaga, maka DPD perlu memiliki kewenangan tersendiri (*original power*). Kewenangan legislasi ini berkaitan dengan otonomi daerah dan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

F. Rekomendasi :

1. Amandemen Undang – Undang Dasar Tahun 1945 (UUD NRI 1945)

Sesuai dengan kewenangan MPR dalam konstitusi pada Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang - Undang Dasar”, bahwasanya MPR memiliki wewenang untuk melaksanakan perubahan perundang-undangan. Kewenangan ini merupakan pintu utama memperkuat dan menegaskan kewenangan MPR.

2. Penambahan Kewenangan

Melalui amandemen UUD NRI 1945 yang mana telah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada MPR, maka MPR dapat merekomendasikan untuk menambah kewenangan MPR. Kewenangan untuk

menambah kewenangan ini tentu bertujuan mengembalikan marwah MPR sebagai lembaga negara sebagai pengontrol ketatanegaraan. Penambahan Kewenangan ini berupa :

a. MPR berwenang membentuk “Pedoman Bernegara”

Dalam hal ini MPR berwenang untuk memberikan sebuah pedoman bernegara dalam bentuk jangka panjang. Muatan pedoman bernegara ini merupakan penerjemahan Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat. Tentunya pedoman ini sangat bermanfaat dalam mengontrol Tata Negara Indonesia dalam waktu yang sangat panjang. Penambahan kewenangan untuk membentuk Pedoman Bernegara ini sejalan dengan Pasal 5 huruf b UU MD3 17/2014 MPR yang berbunyi “Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”.

b. Produk Hukum “Pedoman Bernegara”

Dalam mengoptimisasi tugas, wewenang, dan penguatan lembaga MPR dapat dilakukan melalui amandemen UUD NRI 1945 dengan memasukkan penambahan kewenangan MPR sebagai materi muatan di dalam UUD NRI 1945. Sehingga, penambahan kewenangan MPR ini hanya mungkin dilakukan melalui amandemen UUD NRI dengan mekanisme perubahan yang telah termaktub sebagaimana dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Rekomendasi ini berangkat dari pertimbangan bahwa UUD NRI 1945 dianggap sebagai *the supreme law of the land*, artinya sebagai rujukan bagi seluruh produk peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dengan demikian, UUD NRI 1945 tidak semestinya mudah untuk dilakukan perubahan oleh siapapun yang menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presidennya. Oleh karenanya, kewenangan dalam membentuk pedoman bernegara, menjadikan MPR sebagai penjaga marwah Pancasila ini perlu diatur dalam UUD NRI 1945 sebagai asas pokok yang nantinya akan diatur lebih lanjut dan secara teknis melalui undang-undang, sebagaimana pengaturan pada ketentuan pasal-pasal lain di dalam UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut diatur melalui undang-undang.

3. Perubahan Struktur Keanggotaan MPR

Perubahan keanggotaan MPR pasca amandemen masih menimbulkan diskursus hingga saat ini terkait dengan penghidupan kembali utusan golongan dan utusan daerah. Apabila menilik pada berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di mana dalam hierarki peraturan perundang-undangan dicantumkan Ketetapan MPR yang ditempatkan di bawah UUD NRI 1945, MPR dapat dikatakan memiliki peran penting dalam proses politik pembuatan kebijakan publik. Hal ini juga menunjukkan bahwa ruang lingkup transisi yang dialami oleh MPR tidak hanya bersifat eksternal kenegaraan, namun

juga berlaku di tataran internal kelembagaan MPR itu sendiri. Sebab, konstruksi keanggotaan MPR yang meliputi perwakilan daerah melalui DPD dan politik melalui DPR, dianggap belum dapat menjadi representasi keanekaragaman *socio-cultural* dan politik masyarakat. Dalam konteks tersebut, tentu menjadi penting untuk menghadirkan suatu keanekaragaman dalam internal kelembagaan MPR, yakni melalui penghidupan kembali utusan golongan dalam keanggotaan MPR. Hal ini juga menjadi gambaran yang ideal mengenai demokrasi partisipatoris yang mencakup seluruh kelompok kepentingan masyarakat serta dapat menjadi penyeimbang peran dari keterwakilan politik yang dipegang oleh DPR dan keterwakilan daerah yang dipegang oleh DPD.

Penghidupan kembali Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR nantinya tidak menjadikan Utusan Golongan sebagai kamar baru parlemen, tetapi hanya sebagai salah satu unsur Anggota MPR. Perlu diingat kembali bahwasanya dalam memasukkan kembali Utusan Golongan dalam struktur keanggotaan MPR harus memastikan pula pada kebebasan Utusan Golongan dari komoditas politik tertentu. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam merekonstruksi struktur kelembagaan negara tentu akan ada kekhawatiran jika Utusan Golongan ini sulit terbebas dari komoditas politik. Sehingga, dalam konteks tersebut, diperlukan mekanisme perekrutan dan persyaratan calon anggota Utusan Golongan sebagai representasi fungsional di MPR. Namun, Utusan Golongan tidaklah mungkin diisi melalui mekanisme pemilihan umum, sebab tidak mungkin suatu Utusan Golongan dipilih dan selanjutnya merepresentasikan kepentingan masyarakat di luar golongannya. Selain itu, eksistensi golongan ini begitu banyak, yang dengan sendirinya harus diwadahi begitu banyak pula dengan pemilihan umum yang berlaku khusus berbasis golongan, yakni pemilihan oleh anggota golongan untuk memilih anggota golongan tersebut untuk mewakilinya. Oleh karenanya, Utusan Golongan hanya dapat diajukan oleh golongan masyarakat atau organisasi masyarakat sebagaimana yang diatur dan diakui oleh peraturan perundang-undangan.

Kemudian, perlu adanya klasifikasi atau parameter dalam menentukan keterwakilan Utusan Golongan berdasarkan organisasi, kelompok, atau komunitas mana yang berhak menjadi anggota Utusan Golongan dalam MPR. Hal yang utama adalah golongan yang tidak terafiliasi dengan politik. Adapun klasifikasi tersebut dapat dilihat sebagaimana berikut:

- 1) Golongan profesi, yang ditentukan berdasarkan perannya di bidang perekonomian, organisasi profesi, ikatan, atau asosiasi. Contoh: Golongan petani, nelayan, ikatan advokat, ikatan dokter, dan sebagainya.

- 2) Golongan organisasi masyarakat, berasal dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan sebagainya.
- 3) Golongan cendekiawan, berasal dari para intelektual bangsa. Contoh: Guru besar, ahli ketatanegaraan, akademisi teladan, peneliti, mantan Presiden dan/atau mantan Menteri yang memiliki *track record* positif terhadap pembangunan atau kebijakan nasional.
- 4) Golongan organisasi sosial, meliputi unsur masyarakat yang berada atau *concern* dalam kondisi atau suatu isu sosial. Contoh: penyandang disabilitas, perlindungan anak, lingkungan, kesehatan, pemberdayaan masyarakat dan sebagainya.

DAFTAR ISI

- Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini dan Nanti*, Jakarta: Alfabeta, 2010
- Fatmawati, Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-39*, Nomor 4, 2009
- Jamaludin Ghafur, Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR, *Jurnal Hukum*, Volume 14, Nomor 3, 2007
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007
- King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Ryan Muthiara Wasti, Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 47, Nomor 4, 2017
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010
- Taufik Hidayat, Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen di Indonesia, *JOM Fakultas Hukum*, Volume 2, Nomor 2, 2015
- Yusdar, Aminuddin Ilmar, Hamzah Halim, Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, *Jurnal Jurisprudentie*, Volume 3, Nomor 2, 2016

KEWENANGAN MPR KETIKA NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT

Syahrul Sajidin (syahrulfh@ub.ac.id 08113660608)

Averos Aulia Ananta Nur

A. Asas Solus Populi Suprema Lex Esto

Istilah Salus Populi Suprema Lex Esto atau juga biasa disebut dengan Salus Populi Suprema lex dan atau Salus Populi Suprema est, yang memiliki makna yang sama yakni keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi. Adagium latin ini pertama kali diperkenalkan oleh filsuf Romawi kuno Marcus Tullius Cicero (1964 SM) dalam bukunya, De Legibus kemudian, Thomas Hobbes (1588-1679) dalam karya klasiknya Leviathan dan Baruch Spinoza (1632-1677) dalam karyanya Theological Political Treatise menyebutkan terminologi yang serupa. Selain itu John Locke (1632-1704) juga menggunakan diktum tersebut didalam buku yang ditulisnya yang berjudul, “Second Treatis on Government” dengan merujuknya sebagai salah satu prinsip fundamental.

Cicero pada saat itu membayangkan, di bawah ancaman situasi dan keadaan darurat maka keselamatan rakyat haruslah menjadi tujuan utama. Termasuk bila perlu menyampingkan aturan hukum. Prinsip ini kemudian menjadi patokan dalam pengambilan keputusan selama berabad-abad lamanya dalam teori pemerintahan, khususnya di benru Eropa. Menurut Benjamin Straumann dalam bukunya Crisis and Consitutionalism: Roman Political Though from the Fall of the Republic to the Age of Revolution” (2016), prinsip Cicero tersebut banyak disalahartikan dengan menempatkan tujuan keselamatan rakyat yang tanpa mengandalkan hukum dan konstitusi, namun lebih bergantung kepada karakter kebijakan dari mereka yang memiliki kekuasaan.

Keselamatan memiliki makna kesehatan, kemanan, dan kesejahteraan. Kesehatan menjadi unsur yang di utamakan di masa Pandemi, sementara keamanan serta kesejahteraan merupakan dua unsur yang kemudian terdampak akibat persoalan masa pandemi. Ketiga hal ini mulai terancam akibat banyaknya aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat yang mau tidak mau harus berinteraksi dan perlu diakui bahwasannya berada tetap didalam rumah tidak jauh lebih efektif dibandingkan dengan bererja langsung dan melayani di kantor maka dari itu pemerintah pun memberlakukan masa berdampingan dengan masa pandemi atau era New Normal yang tentunya pemerintah membuat strategi dalam keputusan ini yang telah dimatangkan terlebih dahulu.

Merujuk kepada sistem negara hukum Indonesia yang kemudian lebih condong kepada hukum tertulis, maka asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* yang tidaklah muluk-muluk dan secara langsung diberlakukan dengan mengenyampingkan regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang masih ada pada saat ini, walaupun dalam kondisi menghadapi kesehatan masyarakat ataupun bencana non alam nasional seperti yang terjadi pada saat ini. Pemberlakuan asas *a quo* haruslah mendapat legitimasi terlebih dahulu dari produk hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang dapat diterapkan kedalam pelaksanaannya. Kondisi saat ini dengan maraknya digunakan istilah *salus populi supreme lex esto* tidak dibarengi dengan pedoman dan kerangka hukum tentang “penyelamatan masyarakat” dalam keadaan darurat.

B. Pengertian Keadaan Bahaya dan Kegentingan yang Memaksa

Konstitusi sama sekali tidak menyebut frasa “keadaan darurat”. Akan tetapi, konstitusi menyebut frasa “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 terkait wewenang presiden dan “ihwal kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 terkait pembentukan Perppu. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) angka 1 UU Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan "*Regeling Po De Staat Van Oorlog En Beleg*" dan Penetapan "Keadaan Bahaya", dapat dinyatakan keadaan bahaya apabila:

1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; dan
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.

Sebagai turunan Pasal 12 dan 22 ayat (1) UUD 1945 tersebut, kemudian disahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya (Perppu No. 23 Tahun 1959), Pasal 1 angka 1 menyatakan:

(1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

1. keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan

atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;

2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
3. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat 3 (tiga) situasi yang dapat dijadikan dasar bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya, yaitu Darurat Sipil, Darurat Militer dan Darurat Perang. Namun, mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keadaan “darurat sipil, militer, dan perang” bukanlah hal yang mudah. Apalagi dalam perkembangannya situasi darurat tidak hanya mencakup tiga hal tersebut, namun juga mencakup darurat keamanan, krisis ekonomi atau keuangan negara, terjadinya bencana alam yang besar, dan bahkan yang saat ini dihadapi oleh banyak negara yaitu darurat kesehatan berupa pandemi Covid-19. Di sinilah letak problema yuridis Perppu No. 23 Tahun 1959 yang hanya mengklasifikasikan keadaan darurat hanya ke dalam tiga kriteria sebagaimana dimaksud di atas. Padahal varian dari kedaruratan saat ini amat beragam dan berkembang pesat.

Tidak ada batasan yang jelas tentang “ihwal kegentingan yang memaksa”. Namun, MK melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 menetapkan tiga kategori “ihwal kegentingan yang memaksa” yang digunakan sebagai syarat pembentukan Perppu:

1. adanya keadaan mendesak sehingga untuk menyelesaikan produk hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. undang-undang yang dibutuhkan masih belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan
3. kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Sejak kepemimpinan Soeharto sampai dengan Jokowi telah ada 184 Perppu yang dikeluarkan pemerintah. Di mana setiap Perppu memiliki tujuan yang berbeda-beda, seperti Perppu Nomor 2 Tahun 2002 untuk merespon peristiwa bom bali, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 untuk menyelamatkan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan dalam kondisi

pandemi, Perppu Nomor 2 Tahun 2020 untuk mengatur Pilkada dalam kondisi pandemi, dan masih banyak lagi.

Batasan “ihwal kegentingan yang memaksa” yang dipahami MK tidak hanya berkenaan negara dalam “keadaan bahaya” saja. Dengan kata lain, “keadaan bahaya” bukanlah satu-satunya yang menyebabkan timbulnya “ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Artinya adalah “kegentingan yang memaksa” memiliki cakupan yang lebih luas dari pada “keadaan bahaya”.

Perbedaan antara “keadaan bahaya” dan “ihwal kegentingan yang memaksa” ialah “keadaan bahaya” lebih menekankan pada strukturnya (faktor eksternal) sedangkan “ihwal kegentingan yang memaksa” lebih menekankan pada isinya (faktor internal). Itulah sebabnya maka apabila dicermati ketentuan UUD 1945 maka terdapat tiga unsur penting secara bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:¹

1. unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan
3. unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Keadaan darurat merupakan keadaan yang tidak dapat diprediksi dan merupakan peristiwa yang tidak terduga. Apabila negara tidak memiliki pengetahuan yang memadai mengenai keadaan darurat yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Keadaan darurat kerap disalahgunakan untuk melanggengkan kekuasaan. Adanya keadaan darurat sebagai sebuah eksperimen ketatanegaraan justru berawal dari suatu hal yang kontroversial. Carl Schmitt mengemukakan teori akan pentingnya membuka kemungkinan bagi pemerintah untuk menjalankan negara dalam keadaan darurat sebagai legitimasi atas kekuasaan Nazi Hitler. Carl Schmitt adalah sosok kontroversial dikarenakan pembelaannya terhadap rezim yang mengedepankan nilai-nilai yang berkebalikan dengan demokrasi, sistem nilai yang merupakan arus utama dalam landasan kenegaraan di banyak negara. Argumentasi Carl Schmitt juga perlu dilihat dari sisi akademik, secara obyektif. Latar belakang kehidupan serta pilihan-pilihan politiknya tidak bisa secara serta merta ikut menghakimi pemikirannya. Pandangannya berseberangan dengan gagasan demokrasi parlementer. Schmitt kerap melancarkan kritik atas rezim konstitusional Weimar karena tokoh-tokoh elit politik pada masa itu tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik.

C. Indikator penyelamatan dalam agenda konstitusi

Perlunya menyelamatkan rakyat dan menjaga agenda konstitusional tetap berjalan akhirnya Clinton Rossiter juga mengungkap potensi bahaya yang terkandung dalam keadaan darurat atau “constitutional dictatorship” yang diumumkan oleh pemerintah meski dalam kerangka yang berkesesuaian dengan prosedur konstitusional. Ada 6 (enam) resiko, menurut Rossiter, yang kemungkinan muncul akibat diumumkannya keadaan darurat, yaitu (1) besar kemungkinan bahwa syarat-syarat yang seharusnya dipenuhi ketika keadaan darurat justru diabaikan sehingga keadaan darurat menjadi permanen dan inkonstitusional; (2) keadaan darurat mudah disalahgunakan menjadi jalur untuk melakukan kudeta atau juga mempertahankan kekuasaan dengan tidak menyelenggarakan pemilu. Kedua risiko diatas bisa disimpulkan bahwa jalur kediktatoran konstitusional merupakan senjata yang sempurna dalam melancarkan revolusi. Selain itu, ada resiko lainnya berupa (3) resiko meskipun kecil tetap saja membawa perubahan yang signifikan terhadap jalannya pemerintahan; (4) akibatnya, meskipun perubahan kecil tetap berpengaruh pada tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah; resiko lainnya adalah besar kemungkinan terjadi pelanggaran terhadap hak-hak individual yang merugikan warga negara; Terakhir, (6) karakter sementara dari keadaan bahaya dengan mudah dapat menjadi permanen bukan karena prosedur tetapi disebabkan perubahan desain dalam rangka pemegang kekuasaan pada keadaan bahaya tetap dapat berada pada posisinya. Clinton Rossiter telah merumuskan 11 syarat yang harus dipenuhi ketika menerapkan state of exception atau dalam bahasa Rossiter dia menyebutnya sebagai Kediktatoran konstitusional. Kesebelas syarat tersebut antara lain :

- 1) bahwa kediktatoran konstitusional tidak boleh dimulai/dilakukan kecuali memang benar-benar diperlukan atau bahkan sangat diperlukan untuk menjaga negara dan tatanan konstitusionalnya.
- 2) bahwa keputusan untuk melembagakan kediktatoran konstitusional idealnya tidak boleh berada di tangan orang atau orang-orang yang akan membentuk diktator.
- 3) Semua penggunaan kekuatan darurat dan semua penyesuaian kembali dalam organisasi pemerintah harus dilakukan dalam mengejar persyaratan konstitusional atau hukum, yaitu, tidak ada tindakan resmi yang boleh diambil tanpa sanksi konstitusional atau hukum minimum tertentu.
- 4) Tidak ada lembaga diktator yang harus diadopsi.

- 5) hak dan prosedur umum tidak boleh dilanggar dan diubah kecuali memang benar-benar diperlukan untuk penaklukan krisis tertentu.
- 6) Langkah-langkah yang diambil dalam penuntutan kediktatoran konstitusional tidak boleh permanen dalam karakter atau efeknya.
- 7) Kediktatoran idealnya harus dijalankan oleh orang-orang yang mewakili setiap bagian dari warga negara yang membela tatanan konstitusional yang ada.
- 8) Tanggung jawab tertinggi harus dipertahankan untuk setiap tindakan yang diambil di bawah kediktatoran konstitusional yaitu, para pejabat harus bertanggung jawab atas apa yang telah mereka lakukan setelah berakhirnya kediktatoran.
- 9) Keputusan untuk mengakhiri kediktatoran konstitusional, seperti keputusan untuk melembagakannya, tidak boleh berada di tangan orang atau orang-orang yang membentuk diktator.
- 10) Tidak ada kediktatoran konstitusional yang harus melampaui penghentian krisis di mana ia dilembagikan.
- 11) penghentian krisis harus diikuti dengan pengembalian selengkap mungkin ke kondisi politik dan pemerintahan yang ada sebelum dimulainya kediktatoran konstitusional.

D. Sejarah Keadaan Darurat di Indonesia

Pasca secara resmi proklamasi kemerdekaan Indonesia dilakukan pada 17 Agustus 1945, negara Indonesia tidak sepenuhnya merdeka. Lepas dari jajahan Jepang, Indonesia kembali menelan pil pahit, sebab Belanda melancarkan agresi militer Belanda I terhadap negara Indonesia yang baru berdiri. Kedatangan tentara sekutu ini menimbulkan penolakan yang keras dari rakyat Indonesia. Perebutan kedaulatan antara Indonesia dan Belanda telah memunculkan adanya dua pemerintahan atas wilayah Indonesia. Ketegangan dan dualisme pemerintahan ini menyebabkan ibu kota negara Indonesia harus berpindah dari Jakarta menuju Yogyakarta pada 4 Januari 1946.

Permasalahan dualisme perebutan kedaulatan yang memicu perang secara fisik antara Indonesia dan Belanda mengarahkan permasalahan ini diselesaikan melalui berbagai jalur diplomasi. Adalah Perjanjian Linggar Jati yang menghasilkan kesepakatan akan adanya negara Republik Indonesia Serikat (selanjutnya disebut RIS) yang merupakan join pemerintahan antara Indonesia dan Belanda. Konsep Republik Indonesia Serikat merupakan

konsep pemerintahan yang terbagi atas negara bagian. Pasca perjanjian Linggar Jati pun masih terdapat beberapa perjanjian, seperti perjanjian Renville dan terakhir Konferensi Meja Bundar.

Pada 1955, negara Indonesia pertama kali menggelar pesta demokrasi rakyat dalam bentuk Pemilu. Pemilu 1955 merupakan Pemilu pertama yang demokratis dalam catatan sejarah bangsa. Namun terdapat berbagai konflik internal di kalangan elite politik yang tidak dapat diselesaikan dengan baik. Bahkan Moh. Hatta mengundurkan diri dari jabatan wakil Presiden pada 1 Desember 1956 karena berbeda pandangan dengan Soekarno. Kondisi ini diperparah dengan Konstituante yang tidak dapat mengambil keputusan terkait rancangan konstitusi. Kebuntuan dalam sidang konstituante akhirnya diatasi oleh Presiden Soekarno dengan mengeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sebab, jika tidak segera di atasi maka berpotensi menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara. Pada tanggal 16 Desember 1959, Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No.74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No.160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya.

Pada kisaran 1958-1960 terdapat beberapa pemberontakan, salah satunya yaitu Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) yang secara resmi terbentuk pada 15 Februari 1958, meskipun sudah sejak 1950 gerakan ini muncul. Dalam rangka merespons pemberontakan yang muncul, maka tak heran pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “Regelling Po De Staat Van Oorlog En Beleg” Dan Penetapan Keadaan Bahaya. Undang-undang ini merupakan Undang-Undang organik dari Pasal 89 dan Pasal 129 UUDS 1950.

Indonesia pernah beberapa kali hampir jatuh ke jurang krisis moneter pasca krisis moneter pada 1997. Pada 2008 terdapat ancaman krisis keuangan yang berpotensi besar membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional. Saat itu Pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 4 Tahun 2008. Begitupula pada 2020, Presiden juga mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan. Krisis kesehatan akibat pandemi covid 19 yang telah ditetapkan oleh World Health Organization (WHO) sebagai pandemi global

menimbulkan krisis keuangan. Hal ini lah yang mendorong Pemerintah mengeluarkan Perppu dimaksud.

E. Pemerintahan Dalam Masa Darurat

Konvensi Internasional atas Hak-Hak Sipil dan Politik memberi peluang kepada pemerintah bahwa pada saat darurat publik yang mengancam keutuhan negara, diperkenankan untuk mengurangi hak-hak dan kebebasan warga negara. Tafsir atas ancaman keutuhan negara ini menjadi sangat sumir dan akan menimbulkan potensi untuk disalahgunakan. Ancaman terhadap kekuasaan juga terkadang ditafsirkan dengan ancaman terhadap negara. Kekuasaan sering disamakan dengan kedaulatan sehingga segala potensi untuk mengancam kekuasaan seringkali direspon dengan tindakan kekerasan. Jika diartikan secara estimologis kata keamanan (security) berasal dari bahasa latin yaitu "securus" yang memiliki arti terbebas dari bahaya, terbebas dari ketakutan (Liota, 2002). Seiring dengan semakin banyak perkembangan dalam hubungan internasional, Barry Buzan mempunyai pengertian yang lebih luas dalam memaknai konsep keamanan, keamanan tidak hanya meliputi aspek militer dan aktor negara saja, melainkan melibatkan pula aktivitas-aktivitas dari aktor non-negara. Barry Buzan membagi sektor keamanan ke dalam 5 bidang kategori, yaitu militer, politik, lingkungan, ekonomi, dan sosial. Menurut pendekatan ini sektor militer hanyalah salah satu aspek penting dari konsep keamanan. Tetapi seiring dengan semakin berkembangnya hubungan internasional, sumber ancaman tidak lagi bersifat militer. Berbagai konsep keamanan melibatkan banyak aktor yang beragam yang terlihat dari dinamika interaksi antara sektor dan aktor keamanan (Buzan, 1997).

Keadaan darurat seharusnya menjadi respons sementara terhadap kebutuhan mendesak tertentu. Tujuannya adalah untuk menggunakan kekuasaan yang diberikan oleh keadaan darurat hanya untuk memenuhi kebutuhan mendesak itu dan kemudian mengembalikan normalitas konstitusional sesegera mungkin. Oleh karena itu, sebagian besar konstitusi di berbagai melampirkan batas waktu untuk setiap pernyataan keadaan darurat setelah itu secara otomatis berakhir kecuali jika diperbarui.

Dalam banyak kasus, keadaan darurat dapat dihentikan sebelum tanggal jatuh tempo jika tidak ada lagi kebutuhan untuk melanjutkan keadaan darurat. Biasanya, keputusan ini dapat diambil oleh eksekutif atas kebijakannya sendiri, meskipun beberapa Konstitusi memberikan hak kepada lembaga legislatif untuk mengakhiri keadaan darurat.

F. Peraturan dalam masa "Darurat"

Penetapan keadaan darurat di Indonesia telah di lakukan beberapa kali melalui peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Regelling Regelling op de Staat van Oorlog en van Beleg (S.O.B).*
2. UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya*
3. UU No. 30 Tahun 1948 tentang Pemberian Kekuasaan Penuh Kepada Presiden Dalam Keadaan Bahaya*
4. UU No. 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya*
5. UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya
6. UU No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi*
7. UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
8. "UU Penanggulangan Keadaan Bahaya" Tahun 1999
9. UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme juncto UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2003
10. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
11. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
12. UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan
13. UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan

G. Peran Lembaga Negara dalam Keadaan Bahaya dan Ihwal Kegentingan yang Memaksa

Di antara semua lembaga negara yang disebutkan dalam konstitusi, hanya presiden yang memiliki wewenang di saat kondisi "ihwal kegentingan yang memaksa" yakni berhak menetapkan Perppu. Namun, ketika presiden menetapkan Perppu maka presiden akan berhadapan dengan DPR dan MK. Perppu yang ditetapkan oleh presiden wajib mendapatkan persetujuan dari DPR berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Apabila tidak mendapat persetujuan dari DPR maka Perppu harus dicabut.

Di antara dua tahapan tersebut, warga negara dapat mengajukan uji materiil terkait substansi Perppu kepada MK. Yang paling ramai adalah uji materiil terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2022. Perppu tersebut dikeluarkan oleh Jokowi atas dasar Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.² Menkopolkam mengatakan bahwa terbitnya Perppu Nomor 2 Tahun 2022 menggugurkan label inkonstitusional bersyarat yang disematkan MK terhadap UU Cipta Kerja.

Di sisi lain, banyak pihak yang menganggap penerbitan Perppu tersebut tidaklah tepat, bahkan ada yang menyebut pemerintah ugul-ugalan. Seperti yang diungkapkan oleh Feri Amsari, penerbitan Perppu ini tidaklah sesuai dengan perintah MK yang mana memperbaiki syarat formil yakni yang berkaitan dengan asas keterbukaan dan partisipasi publik yang bermakna. Singkat cerita, pandangan publik adalah pemerintah tidak menghendaki pembahasan kebijakan yang sangat berdampak pada seluruh kehidupan bangsa dilakukan secara demokratis melalui partisipasi bermakna sebagaimana diperintahkan MK.

Dalam konteks lain, produk Perppu yang dikeluarkan oleh presiden dinilai hanya berdasarkan atas unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable neccesity*) saja. Seperti Perppu Nomor 3 Tahun 2009, di mana berkaitan dengan penggunaan paspor biasa yang berlaku secara internasional yang harus diregulasi sehingga jemaah haji asal Indonesia tetap bisa berangkat pada tahun 1430 Hijriah.

H. Overview MPR

Lahirnya MPR adalah konsekuensi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat atas dasar sila ke empat pancasila. Kedaulatan rakyat memerlukan suatu lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dan tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 4 UU Nomor 17 Tahun 2014 menyebut wewenang MPR antara lain:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam

masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 5 UU Nomor 17 Tahun 2014 menyebut tugas MPR antara lain:

- 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.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sifat pekerjaan MPR adalah tidak tetap, melainkan bersifat *ad hoc* atau sementara. Satu-satunya wewenang MPR yang dilaksanakan secara rutin adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahunan. Meskipun demikian, sifat dari wewenang dan tugas tersebut adalah bersifat permanen dalam artian selalu melekat pada anggota MPR.

MPR sebagai organisme politik memiliki dua sisi:

1. Sisi fungsional, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga negara merupakan lembaga yang merepresentasikan kepentingan politik nasional maupun kepentingan daerah, dan secara ideal mencerminkan pula kepentingan golongan-golongan

dalam masyarakat Indonesia, yang kesemuanya mewujud pada kewenangannya untuk menghasilkan UUD beserta produk-produk lain yang bersumber dari berbagai kewenangan dan tugas-tugasnya.

2. Sisi administratif, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebuah organisasi, yang didalamnya terdapat berbagai macam sumber daya pendukung fungsinya. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam konteks administratif, merupakan sebuah organisasi yang terdiri dari berbagai macam instrumen organisasi dan Tata Kerja yang terwadahi dalam lingkup Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR terdiri dari: Biro Persidangan; Biro Sekretariat Pimpinan; Biro Hubungan Masyarakat; Biro Administrasi dan Pengawasan; Biro Keuangan; Biro Umum; dan Pusat Pengkajian.

I. Aspirasi Rakyat

Baik dalam “keadaan bahaya” atau “ihwal kegentingan yang memaksa”, MPR dapat ikut terlibat dalam merespon kondisi tersebut. Rasio filosofisnya adalah MPR merupakan lembaga perwakilan yang di dalamnya terdapat perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Lembaga perwakilan bermakna bahwa lembaga tersebut berfungsi untuk mewakili kepentingan dari konstituennya. Rasio sosiologisnya adalah masyarakat merupakan pihak yang merasakan dampak secara langsung dalam “keadaan bahaya” atau “ihwal kegentingan yang memaksa” sehingga perlu ada wadah untuk mendengarkan aspirasi masyarakat. Sedangkan rasio yuridisnya adalah sesuai dengan Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014, MPR memiliki badan pengkajian yang bertugas menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. DPD adalah salah satu unsur dari lembaga MPR. Jika melihat tugas dan wewenang DPD maka secara kelembagaan DPD tidak memiliki kewenangan untuk mencampuri urusan “keadaan bahaya” atau “ihwal kegentingan yang memaksa”. Akan tetapi, jika dikaji berdasarkan rasio filosofis dan rasio sosiologis, hal ini nampak tidak tepat. Sebagai anak kandung reformasi, pembentukan DPD bertujuan sebagai penyeimbang DPR dalam lembaga legislatif.

J. Parlemen Saat Pandemi

Parlemen pada dasarnya adalah lembaga legislatif yang anggotanya adalah dipilih oleh masyarakat. Parlemen di setiap negara memiliki ciri khasnya masing-masing. Secara umum, parlemen memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. European Parliamentary menyebut empat kerangka kerja terkait wilayah kewenangan parlemen di saat pandemi:⁶

1. *declaration of a state of emergency provided for in the national Constitution;*

2. *declaration of statutory emergency regimes (provided by a statute rather than the national Constitution);*
3. *use of special legislative powers by the executive under urgent or exceptional circumstances;*
4. *measures based on ordinary legislation that had already been in force, was amended for the purpose of the pandemic or was expressly adopted for the COVID-19 pandemic.*

Wilayah kewenangan parlemen memang tidak sesignifikan lembaga eksekutif yang dapat mengambil dan melaksanakan kebijakan dalam penanganan pandemi covid 19. Namun, di era demokrasi, peran parlemen sangat penting untuk menjamin kebijakan yang disusun oleh pemerintah benar-benar sesuai dengan kebutuhan rakyat. Limitasi normatif yang tertulis di dalam undang-undang seharusnya tidak menjadi penghalang bagi parlemen untuk mengambil posisi yang strategis dalam penentu kebijakan selama tidak bertentangan dengan konstitusi. Parlemen dapat memaksimalkan wewenang dan tugas yang telah diberikan kepadanya.

Secara umum, wewenang parlemen di setiap negara adalah berkaitan dengan pelaksanaan konstitusi. Dalam konteks “keadaan bahaya” atau “ihwal kegentingan yang memaksa”, di mana kedua hal tersebut diatur di dalam konstitusi, MPR seharusnya memiliki wewenang untuk ikut serta mengkaji hal tersebut. Semiminal mungkin dalam bentuk pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.

K. Penambahan Wewenang

Sebelum memberi tambahan wewenang kepada MPR, perlu adanya pembacaan secara komprehensif terkait faktor-faktor yang menyebabkan “keadaan bahaya” atau “ihwal kegentingan yang memaksa” karena anggota MPR adalah anggota DPR yang berasal dari partai politik dan anggota DPD yang merupakan perwakilan daerah maka bisa dikatakan tarikan politiknya sangat kuat. Misalnya pada saat sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, peristiwa reformasi tahun 1998 yang di mana rakyat menuntut Presiden Soeharto untuk mundur dari jabatannya. Pada saat itu MPR diisi oleh orang-orang yang pro Soeharto karena Pemilu tahun 1997 masih dikuasai oleh Golkar.

Saat ini, lembaga MPR tidak terpusat di satu golongan saja atau tidak berasal dari satu golongan saja. MPR diisi oleh berbagai macam partai politik yang ada di DPR serta perwakilan daerah yang mana perseorangan. Hal ini dapat dikatakan lebih demokratis dari sebelumnya. Terlebih, pasca reformasi, presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR sehingga kedudukan di antara dua lembaga ini adalah setara.

Pelibatan MPR dalam “keadaan bahaya” atau “ihwal kegentingan yang memaksa” tampak lebih rasional karena di dalamnya terdiri dari berbagai macam unsur sehingga dapat saling

bekerja sama. Deliberasi tersebut dapat menghasilkan kebijakan yang aspiratif. Apalagi, yang merasakan dampak dari dua kondisi tersebut adalah masyarakat secara luas.

L. Alasan penentuan keadaan darurat

Keadaan darurat tidak boleh berasal sepihak dari satu lembaga negara, kriteria awal yang dapat menjadi pedoman dalam menentukan keadaan darurat adalah:

- a. mengancam keselamatan rakyat
- b. mengancam keuangan negara
- c. mengancam kedaulatan negara

M. Lembaga negara yang berhak menentukan

Satu-satunya lembaga negara yang penulis rasa memiliki kemampuan/legitimasi untuk menentukan berdasarkan kriteria itu saat ini hanya MPR. MPR yang merupakan representasi kedaulatan rakyat (berisi DPR dan DPD) merupakan lembaga negara yang cocok untuk memutuskan dan menetapkan keadaan darurat dan memberi kewenangan untuk melakukan penanganan dalam situasi tersebut.

N. Batasan kewenangan

Perluasan kewenangan pemerintah dan pejabat publik dalam penanganan keadaan darurat seperti dua sisi mata uang; maka dari itu, dengan tidak meniadakan esensi dari pejabat publik untuk melaksanakan tanggungjawabnya dalam penanggulangan pandemi, harus ada pembatasan-pembatasan tertentu. Pembatasan ini berfungsi untuk menjaga nilai-nilai demokrasi negara dalam jangka panjang, sehingga tidak ada preseden buruk pejabat publik melakukan hal yang menguntungkan diri sendiri ataupun golongannya dengan memanfaatkan kewenangannya di masa kondisi bahaya. Ketentuan ini dapat dituangkan dalam bentuk Perpu, mengingat perluasan kewenangan berkaitan dengan pengembalian ke keadaan normal, sehingga harus ada batas waktu yang pasti. Dasar hukum yang berkaitan dengan pengaturan kewenangan pejabat negara juga perlu dikeluarkan. Sehingga dalam Keadaan darurat tetap harus ditentukan secara tegas batasan kewenangan dalam penanganan keadaan darurat yang akan dilakukan.

O. Tugas dan fungsi lembaga negara

Keadaan darurat tidak serta merta mengubah kewenangan tugas dan fungsi lembaga negara yang lain. Proses check and balancing harus tetap berjalan untuk memastikan pemerintahan tetap berjalan dalam koridor konstitusi dan tindakan dalam penanganan dalam keadaan darurat tidak melebihi kewenangan.

P. Pembatasan Durasi

Keadaan darurat seharusnya menjadi respons sementara terhadap kebutuhan mendesak tertentu. Tujuannya adalah untuk menggunakan kekuasaan yang diberikan oleh keadaan darurat hanya untuk memenuhi kebutuhan mendesak itu dan kemudian mengembalikan normalitas konstitusional sesegera mungkin. Oleh karena itu, sebagian besar konstitusi di berbagai melampirkan batas waktu untuk setiap pernyataan keadaan darurat setelah itu secara otomatis berakhir kecuali jika diperbarui.

Dalam banyak kasus, keadaan darurat dapat dihentikan sebelum tanggal jatuh tempo jika tidak ada lagi kebutuhan untuk melanjutkan keadaan darurat. Biasanya, keputusan ini dapat diambil oleh eksekutif atas kebijakannya sendiri, meskipun beberapa Konstitusi memberikan hak kepada lembaga legislatif untuk mengakhiri keadaan darurat.

Penghentian Pembatasan durasi keadaan darurat ini merupakan salah satu instrumen yang utama dalam penetapan kondisi darurat. Untuk mencegah munculnya diktator dalam masa darurat ini. Durasi ini sebaiknya ditetapkan bersamaan dengan penetapan masa dan kondisi darurat. Sehingga tidak memberikan kesempatan yang luas terhadap penerima kewenangan dalam masa darurat.

Q. Pengujian

Terhadap setiap produk lembaga negara perlu dirumuskan apakah dalam penetapan keadaan darurat dapat diformulasikan ketentuan pengujian apabila ada warga negara yang berkeberatan dan hak konstitusinya merasa dilanggar dengan penetapan keadaan darurat tersebut.

R. Pelaksanaan Konstitusi

Pemberlakuan suatu keadaan darurat (state of emergency) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi “ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut dengan tetap memperhatikan peran dari lembaga negara lainnya sebagai bentuk checks and balances. Di mana dalam kondisi tersebut bukan suatu hal yang mustahil untuk presiden melakukan pelanggaran yang telah diatur di dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Sehingga MPR patut untuk diberikan kewenangan untuk melakukan batasan terhadap keadaan darurat tersebut untuk tidak berlanjut kepada kediktatoran.

KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM PENGUATAN KEUANGAN NEGARA

Bahrul Ulum Annafi

Kementerian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

A. Potret Pengaturan Paket Keuangan Negara

Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama pada paragraph empat, merupakan salah satu bagian penting dalam jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Di sana, terangkum cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Dalam pembukaan tersebut dinyatakan bahwa, "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...", dari rumusan tersebut, kemudian diturunkan dalam pengaturan yang lebih teknis dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)¹. Pelaksanaan dari rumusan ketentuan tersebut, terutama penggunaan frasa "kesejahteraan umum", banyak diartikan sebagai se bentuk pengakuan Indonesia sebagai sebuah negara kesejahteraan, meskipun, dalam UUD NRI 1945 tidak terdapat satupun pasal yang menyebutkan, atau mengakui bahwa Indonesia merupakan sebuah Negara Kesejahteraan. Menurut Jimly Asshidiqie, konsepsi Negara Kesejahteraan merupakan sebuah konsepsi yang lahir dalam alam pikiran sosialisme², yang mana konsep ini menghendaki intervensi negara dalam dinamika kesejahteraan masyarakat³.

¹ Menurut Hamid Attamimi, pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 yang tidak lain adalah Pancasila merupakan norma dasar negara atau norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) dan sekaligus merupakan cita hukum (*recht idee*). *Staatsfundamentalnorm* merupakan bagian dari teori *von stufenbau der rechtsordnung* yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, yang mana menurut Nawiasky, norma-norma tersusun atas: norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*); aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); undang-undang formal (*formell gesetz*); dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en autonome satzung*). Periksa Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2007 dan Jazim Hamidi. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006;

² Jimly Asshidiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 13 Juni 1998. Hlm. 4.

³ *Ibid.*

Penggunaan konsepsi Negara Kesejahteraan dalam UUD NRI 1945 salah satunya didasari semangat yang menyertai para pendiri negara saat itu, yang mana saat itu memiliki semangat yang besar untuk menentang penjajahan dan dianggap identik dengan individualise, liberalisme, dan kapitalisme yang membatasi kekuasaan negara dengan dalil "*The least government is the best government*"⁴. Dalam Pandangan Hatta, ide mengenai peran dan tanggung jawab negara di lapangan sosial dan ekonomi juga diterima sebagai konsep yang disebut "Negara Pengurus" yang dalam pandangan Yamin, merupakan konsep negara kesejahteraan⁵.

Tingginya peran negara dalam melaksanakan usaha-usaha menuju kesejahteraan, termasuk untuk memberikan layanan kepada masyarakat pada akhirnya harus ditunjang dengan pengelolaan keuangan negara yang baik. Pengelolaan Keuangan Daerah juga merupakan salah satu bagian dari pengaturan dalam UUD NRI 1945, yakni pada Bab VIII, yang kemudian dirumuskan dalam 5 (lima) pasal, yakni Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, dan Pasal 23D. Pasal 23 UUD NRI 1945 berfokus pada pengaturan mengenai APBN, mulai dari penetapan APBN, jangka waktu, Pengajuan dan Pembahasan APBN hingga bentuk produk hukum dari APBN itu sendiri. Sedangkan Pasal 23A mengatur mengenai pengaturan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa, Pasal 23B mengatur mengenai macam dan harga mata uang, Pasal 23C mengatur mengenai hal-hal lain terkait keuangan negara, dan Pasal 23D mengatur mengenai Bank Sentral. Selain terdapat dalam pasal-pasal tersebut, pengaturan keuangan negara dalam UUD NRI 1945 juga memiliki beberapa aspek yang lain, semisal pengaturan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A dan Pasal 22D. Kemudian juga terkait dengan pemeriksaan keuangan negara yang diatur dalam Bab VIIIA yang secara spesifik mengamatkan adanya Badan Pemeriksa Keuangan.

Secara lebih rinci dalam pengaturan yang lebih teknis di bawah UUD NRI 1945, ketentuan mengenai keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang kemudian undang-undang ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka

⁴ *Ibid*, hlm 3-4

⁵ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1960. Hlm. 198

Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, yang dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tersebut juga diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Jika kita telaah lebih jauh dalam peraturan perundang-undangan yang ada, kewenangan pengelolaan keuangan negara merupakan *domain* eksklusif dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam Pasal 23 ayat (2) dijelaskan bahwa, APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas secara Bersama dengan DPR yang memperhatikan pertimbangan DPD, lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) dinyatakan bahwa, presiden, merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Yang mana kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara ini dimaksudkan agar digunakan untuk mencapai tujuan bernegara⁶, yang untuk melaksanakan hal tersebut, maka setiap tahunnya, disusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)⁷. Yang mana, dalam ketentuan Pasal 1 Angka 7 UU Keuangan Negara dijelaskan bahwa APBN adalah rencana keuangan yang disusun oleh Pemerintah dan mendapatkan persetujuan dari DPR.

Kondisi tersebut mengakibatkan ruang lingkup keuangan negara kemudian ditafsirkan secara sempit, bahwa, keuangan negara dirumuskan sebagai APBN dan APBD, atau dalam bahasa lain dapat disebut terkait dengan pendapatan dan belanja⁸. Hal ini tentu beralasan, mengingat dalam konstruksi Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 juga dinyatakan bahwa APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara. Padahal, kalau kita lihat dalam konstruksi UU Keuangan Negara, maka keuangan negara tidak hanya terbatas pada pembicaraan terkait pendapatan dan belanja saja, akan tetapi lebih luas daripada itu. Dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara dijelaskan bahwa, keuangan negara meliputi:

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;

⁶ Periksa Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁷ Periksa Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁸ Periksa Harun Al-Rasyid, *Pengertian Keuangan Negara*, Majalah bulanan Keuangan No. 93/9-1979, hlm. 13.

3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengkategorian yang sangat luas inipun ternyata tidak lepas dari masalah, cakupan keuangan negara yang berkaitan dengan keuangan daerah banyak mendapatkan kritik yang memunculkan pertanyaan apakah keuangan daerah, mulai dari APBD sampai pada aset-asetnya merupakan bagian dari keuangan negara, dan sejauh mana akan tergambar dalam APBN jika memang keuangan daerah merupakan bagian di dalamnya?. Selain itu, beberapa hal lain dalam UU Keuangan Negara juga mendapatkan kritik, baik dari segi peraturan perundang-undangan ataupun praktek pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

B. Potret Pengaturan di Bidang Keuangan Negara

Kelahiran UU Keuangan Negara, disertai dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara), dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU Perimbangan Keuangan Daerah). Ketiga peraturan perundang-undangan ini dikenal dengan istilah undang-undang paket keuangan ini, memang memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Undang-undang paket keuangan tersebut merubah secara mendasar system akuntansi, manajemen keuangan negara dan system anggaran pemerintah, paling tidak, ada tiga hal mendasar yang diubah oleh paket tiga undang-undang di bidang keuangan negara tersebut, yakni⁹:

⁹ Anwar Nasution, *Perbaikan Pengelolaan Keuangan Negara dalam era Reformasi*, <https://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/2009/04/dialog-publik-manado2.pdf> diakses 19 Juni 2023.

1. Penggunaan system perbendaharaan tunggal yang terpadu (*treasury single account*), Selama ini, uang negara disimpan dalam berbagai rekening yang saling terpisah dan bahkan dalam rekening individu pejabat negara yang sudah lebih dari 10 (sepuluh) tahun meninggal dunia. Akibatnya, Menteri Keuangan tidak punya gambaran tentang posisi keuangan negara secara menyeluruh setiap saat.
2. Menggantikan system pembukuan satu sisi (*single entry account*);
3. Secara bertahap akan menggantikan akuntansi yang berbasis kas dengan akrual. Dalam sistem akuntansi berbasis akrual dapat diukur biaya pelayanan jasa pemerintahan, efisiensi serta kinerja Pemerintah. Dalam system berbasis akrual juga dapat diketahui kewajiban kontijensi Pemerintah karena dicatat komitmen atau hak maupun kewajiban kontijensi negara terutama untuk penerimaan maupun pengeluaran yang melampaui masa satu tahun anggaran. Anggaran berbasis akrual akan memungkinkan perencanaan anggaran jangka panjang yang melebihi satu tahun anggaran.

Meskipun begitu, sebagaimana penulis sampaikan sebelumnya, Undang-Undang ini bukan tanpa masalah, ada permasalahan-permasalahan mendasar yang menyertai, baik dari sisi pengaturan maupun pelaksanaan. Dalam UU Keuangan Negara, Beberapa hal yang sering dipersoalkan terkait dengan, antara lain¹⁰:

1. Problem pada definisi keuangan negara yang diatur dalam UU Keuangan Negara jika dibandingkan dengan ketentuan dalam UUD NRI 1945, terutama terkait pemaknaan keuangan negara dalam arti luas dan sempit;
2. Pengelolaan dana pigak ketiga (*trustee fund*) seperti dana haji dan dana abadi umat;
3. Cakupan keuangan negara jika dikaitkan dengan keuangan daerah;
4. Postur APBN maupun APBD yang lebih banyak dihabiskan untuk belanja pegawai dan barang;
5. Tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran;
6. Mekanisme *check and balances* dalam pembahasan RAPBN yang belum optimal;

¹⁰ Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik: Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Pelaksanaannya (Bab VIII Hal Keuangan, Bab VIII A Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Bab IX A Wilayah Negara)*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2022.

7. Hak budgeting DPR yang belum dapat dilaksanakan dengan baik terutama pada saat membahas mengenai defisit negara yang ditutup dengan utang dan pada saat pembahasan RAPBN-P;
8. Anggaran berbasis kinerja tapi pada saat pertanggung jawaban hanya berbasis laporan keuangan saja;
9. Belum terlaksananya pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual.
10. Pengelolaan BUMN dengan menempatkan BUMN dan pengelola BUMN menjadi bagian dari pemerintah, menjadikan BUMN sebagai institusi birokrasi, bukan institusi bisnis.

Undang-Undang lainnya, yakni UU Perbendaharaan Negara juga memiliki beberapa permasalahan baik dalam peraturan perundang-undangannya maupun dalam pelaksanaannya, Perbendaharaan negara dalam penafsiran gramatikal, memiliki pengertian segala sesuatu berkaitan dengan pengelolaan uang negara atau tentang segala hal yang berkaitan dengan tata Kelola dan tata tanggung jawab pemerintah dalam menggunakan uangnya melalui APBN dan juga yang dikelola melalui mekanisme APBD¹¹. Diundangkannya UU Perbendaharaan Negara berurutan setelah UU Keuangan Negara merupakan sebetulnya pelaksanaan dalam konteks teoritis hukum keuangan negara, dimana tata Kelola dan tanggung jawab keuangan harus memenuhi kepastian hukum (*rechtszekerheid*), sehingga dalam kenyataan hukum (*rechtswelijkljkheid*) dan peraturan perundang-undangan (*postief rescht*) memiliki padanan yang sama yang termasuk ruang lingkup uang yang dikelola dan dipertanggungjawabkan Pemerintah.¹²

Perbendaharaan Negara, menurut Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara disebut sebagai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pengertian ini, menimbulkan beberapa masalah, *pertama*, pengelolaan keuangan negara sebagaimana dirumuskan ruang lingkungannya dalam Pasal 1 angka 1 tersebut tidak semuanya ditetapkan dalam APBN dan APBD, *kedua*, pengelolaan dan pertanggungjawaban kekayaan negara yang dipisahkan diatur dengan mekanisme pengelolaan tersendiri dan tidak tunduk pada mekanisme aturan APBN dan APBD¹³. Dalam konteks ini, pengaturan pengelolaan keuangan negara tidak pernah mencapai arti hukum yang ideal (*rechtsideaal*) karena

¹¹ https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_perbendaharaan.pdf diakses 19 Juni 2023.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

kompleksitas pengertian dan ruang lingkup keuangan negara tersebut¹⁴. Selain permasalahan yang sifatnya internal tersebut, juga muncul sebuah permasalahan yang bersifat eksternal, terutama terkait pengaruh hal-hal di luar peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Hal ini mengakibatkan kerumitan dan luas serta berdimensi segala aspek di dalamnya, kondisi ini mengakibatkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang meluas seperti demikian memiliki kandungan multidimensi yang jika tidak dilakukan secara cermat dan teliti akan menimbulkan benturan hukum dalam kaidah-kaidah hukumnya.¹⁵

Ketentuan berikutnya adalah pengaturan keuangan negara yang terkait dengan pemerintahan daerah, ketentuan ini merupakan bagian dari paket Undang-Undang di bidang keuangan negara yang lahir dalam waktu yang berdekatan, yakni Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU Perimbangan Keuangan Daerah). UU Keuangan Negara hanya mengatur pokok-pokok terkait dengan APBD, namun pengelolaan keuangan daerah lebih mendetail diatur dalam UU Perimbangan Keuangan Daerah yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Keberadaan UU Perimbangan Keuangan Daerah yang kemudian dilanjutkan oleh UU HKPD merupakan konsekuensi dari amandemen terhadap UUD NRI 1945. Amandemen UUD NRI 1945 tersebut yang termaktub dalam beberapa pasal yang terdapat dalam Bab Hal Keuangan dan Bab Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945 ditindaklanjuti dalam undang-undang dengan menggunakan sebuah system yang disebut dengan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal ini diarahkan untuk menjadi instrument dalam pemerataan kesejahteraan di Indonesia¹⁶.

Dalam pembahasan kali ini, penulis coba menyajikan pembahasan terhadap dua undang-undang terkait, yakni UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan UU HKPD. Keberadaan UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai paket pengaturan keuangan negara berjalan beriring selain dengan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, juga

¹⁴ Badan Pengkajian MPR RI, *Op. Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ibnu Sam Widodo, dkk, *Kajian Akademik: Hubungan Pusat dan Daerah*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2022, hlm. 127.

beriringan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD).

UU Perimbangan Keuangan dan UU PDRD dalam pelaksanaannya, dianggap belum mampu menjawab tujuan dari desentralisasi fiskal yang diakibatkan oleh beberapa permasalahan. Beberapa permasalahan tersebut, antara lain seperti yang tercantum dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (RUU HKPD) dinyatakan bahwa, Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) serta Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebagai salah satu komponen utama desentralisasi fiskal belum memberikan lompatan perbaikan yang signifikan terhadap pemerataan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat atas berbagai capaian indikator ekonomi dan sosial, seperti Indeks Pembangunan Manusia, Tingkat Kemiskinan, Angka Harapan Hidup, Produk Domestik Regional Bruto dan ketimpangan kemampuan keuangan antarkelompok masyarakat¹⁷.

Permasalahan lain yang muncul dan menyertai lebih dari satu dasawarsa pemberlakuan UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah terkait dengan ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap TKDD. Menurut Airlangga Hartanto, pada tahun 2021, secara rata-rata ketergantungan daerah, baik provinsi maupun kabupaten masih tinggi yaitu 80,1% terhadap TKDD¹⁸. Pemanfaatan TKDD yang belum tepat menyebabkan kemandirian fiskal masih belum tercapai. Peningkatan TKDD belum diiringi dengan peningkatan kualitas *outcome*. Sampai saat ini masih terdapat ketimpangan indikator kesejahteraan antar-daerah¹⁸.

Pendapat tersebut sejalan dengan yang dikemukakan Mangappu Pasaribu, bahwa, Beberapa isu krusial dalam implementasi desentralisasi fiskal sebelumnya, antara lain, *pertama*, ketimpangan keuangan vertikal maupun horizontal, *kedua* tingginya gap pelayanan publik antara daerah maju dan daerah tertinggal, *ketiga* besarnya ketergantungan pemerintah daerah kepada dana transfer karena belum optimalnya pendapatan asli daerah, serta keempat pelaksanaan anggaran daerah yang belum berkualitas (*quality spending*)¹⁹.

Permasalahan-permasalahan yang ada dalam Penerapan UU Perimbangan Keuangan dan UU PDRD pada akhirnya juga berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah

¹⁷ Dalam *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

yang berakibat terhambatnya akselerasi pembangunan di daerah, yang pada akhirnya, capaian *output* dan *outcome* pembangunan yang belum optimal serta ketimpangan antar daerah menjadi sebuah keniscayaan yang sulit diurai²⁰.

Dalam Perkembangannya, UU Perimbangan Keuangan kemudian digantikan dengan UU HKPD mulai 5 Januari 2022, yang mana UU inipun juga tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan yang hadir meskipun masih dalam tataran pengaturan dan potensi, belum dalam tahap pelaksanaan. *Pertama*, UU HKPD ini dianggap masih mendudukan daerah sebagai subjek dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, daerah diberi kewenangan untuk mengatur tetap diberikan pilar-pilar agar tercapai kesejahteraan masyarakat atau pemerataan ekonomi²¹. *Kedua*, adanya isu resentralisasi dalam UU HKPD hadir seiring dengan munculnya ketentuan terkait dengan penyesuaian tarif dalam beberapa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dimana dalam ketentuan UU HKPD penyesuaian tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diajukan oleh Kementerian/Lembaga Negara dengan pejabat internal yang langsung diwujudkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Menurut Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Armand Suparman, idealnya pemerintah pusat juga melibatkan Daerah dalam melakukan penyesuaian tarif. Musababnya, aksi sepihak yang dilakukan tanpa analisa dengan daerah itu berisiko menggembosi kapasitas fiskal daerah, terutama yang belum mampu mengakselerasi pendapatan asli daerah (PAD).

Beberapa ketentuan penyesuaian tarif tersebut antara muncul dalam pasal-pasal berikut:

1. Pasal 26, yang berbunyi:
 - (1) Tarif PBBKB ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).
 - (2) Khusus tarif PBBKB untuk bahan bakar kendaraan umum dapat ditetapkan paling tinggi 50% (lima puluh persen) dari tarif PBBKB untuk kendaraan pribadi.
 - (3) Untuk jenis BBKB tertentu, Pemerintah dapat menyesuaikan tarif PBBKB yang sudah ditetapkan dalam Perda dalam rangka stabilisasi harga.
 - (4) Penyesuaian tarif PBBKB sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

- (5) Tarif PBBKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda.
2. Pasal 97, yang berbunyi:
- (1) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan, Pemerintah sesuai dengan program prioritas nasional dapat melakukan penyesuaian terhadap kebijakan Pajak dan Retribusi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
 - (2) Kebijakan fiskal nasional yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. dapat mengubah tarif Pajak dan tarif Retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional; dan
 - b. pengawasan dan evaluasi terhadap Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.
 - (3) Penetapan tarif Pajak yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup tarif atas jenis Pajak provinsi dan jenis Pajak kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.
 - (4) Penetapan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup objek Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87.
 - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan tarif Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Jika kita lihat dari rumusan di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi substansi dari penyesuaian tersebut, yakni *pertama*, jenis pajak dan/atau retribusi yang tarifnya akan disesuaikan. *Kedua*, besaran penyesuaian tarif. *Ketiga*, masa berlakunya tarif baru yang disesuaikan. *Keempat*, penentuan daerah yang wajib melakukan penyesuaian tarif pajak dan retribusi.²²

Pemerintah Daerah juga dituntut untuk menyinergikan kebijakan pembangunan dan fiskal dengan rencana jangka menengah nasional, rencana kerja pemerintah, bahkan sampai pada kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal. Tak berhenti

²² *Ibid.*

sampai di situ, pemerintah pusat juga bisa dengan leluasa mengatur belanja daerah, mulai dari penganggaran, simplifikasi dan sinkronisasi program prioritas daerah dengan nasional, serta penyusunan belanja yang didasarkan atas standar harga.

C. Penguatan Keuangan Negara

Dari uraian yang telah penulis sampaikan di atas, dapat diketahui bahwa terdapat beberapa permasalahan yang muncul dalam pengelolaan keuangan negara, yang mana penyelesaiannya tidak hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah dan DPR saja, namun juga oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dimana, permasalahan-permasalahan tersebut antara lain *pertama*, problem regulasi, hal ini terkait dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan, hal ini ditunjukkan dengan perbedaan pengaturan dan penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam permasalahan ini, problem tidak hanya ada dalam level ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945, namun juga dalam level UUD NRI 1945, seperti pembatasan pelaksanaan keuangan negara yang dilaksanakan dalam APBN, juga problem terkait dengan penyusunan APBN dimana peran DPD hanya memberikan "pertimbangan", padahal, dalam APBN juga terdapat beberapa penganggaran yang juga terkait dengan daerah, sehingga pilihan yang kemudian dapat dilakukan adalah dilakukan penguatan terhadap kewenangan DPD tersebut, atau kemudian dilakukan penataan Kembali sehingga pengaturan menjadi lebih jelas dan tidak bertentang satu sama lain. Ketika Problem yang hadir dalam level UUD NRI 1945, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang kemudian memiliki kewenangan untuk melaksanakan perbaikan, salah satunya melalui amandemen terhadap UUD NRI 1945 dengan melakukan penguatan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Kedua, terkait dengan problem pelaksanaan, pelaksanaan ketentuan UUD NRI 1945 pada akhirnya disesuaikan dengan tafsir yang dimunculkan oleh Pemerintah dan DPR terhadap ketentuan UUD NRI 1945, yang mana pada akhirnya tidak terdapat pola yang utuh terkait dengan pengelolaan keuangan negara, karena itu, perlu dilakukan penguatan dengan penyusunan sebuah ketentuan umum atau garis-garis besar pengelolaan keuangan negara, sehingga tahap perencanaan yang dilakukan di level eksekutif tidak tiba-tiba hadir, akan tetapi sudah terdapat pedoman awal yang dapat menjadi pedoman dalam penyusunan perencanaan pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan Keuangan negara akan sangat terkait dengan perekonomian negara, termasuk terkait juga dengan pilihan untuk menjadi negara *Welfare State* sebagaimana yang telah dijelaskan di awal, karena itu, perlu dirumuskan model pengelolaan keuangan

negara yang paling kompatibel untuk mewujudkan kesejahteraan sebagai negara kesejahteraan, yang mana hal tersebut dapat dicantumkan dalam Haluan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Makalah

Badan Pengkajian MPR RI, 2022, *Kajian Akademik: Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Pelaksanaannya (Bab VIII Hal Keuangan, Bab VIII A Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Bab IX A Wilayah Negara)*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Harun Al-Rasyid, *Pengertian Keuangan Negara*, Majalah bulanan Keuangan No. 93/9-1979.

Ibnu Sam Widodo, dkk, 2022, *Kajian Akademik: Hubungan Pusat dan Daerah*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: Konstitusi Press.

Jimly Asshidiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 13 Juni 1998.

Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

Muhammad Yamin, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Jajasan Prapantja.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Internet

Anwar Nasution, Perbaikan Pengelolaan Keuangan Negara dalam era Reformasi,

<https://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/2009/04/dialog-publik-manado2.pdf> diakses 19 Juni 2023.

https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_perbendaharaan.pdf diakses 19 Juni 2023.

PELUANG DAN TANTANGAN PENGUATAN KEWENANGAN MPR

Muhammad Akbar Nursasmita

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA)

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

akbar.sasmita@ub.ac.id

A. TITIK AWAL: PERJALANAN MPR

Masa reformasi telah memasuki usia 25 (dua puluh lima) tahun. Jika kita korelasikan dengan perodesasi pasca amendemen undang-undang dasar terakhir yaitu di tahun 2002 maka kurang lebih 23 (dua puluh tiga) tahun yang lalu UUD NRI 1945 dilakukan amendemen. Proses amendemen UUD NRI 1945 pada periode 1999 – 2002 merupakan suatu langkah panjang dan meninggalkan banyak diskursus yang perlu ditindaklanjuti dalam bingkai wacana ketatanegaraan. Berbagai macam materi perubahan dilakukan dalam proses tersebut, dimulai pada tahapan konsolidasi penataan lembaga-lembaga negara, penghapusan dan penambahan kewenangan lembaga negara, pengaturan hak asasi manusia, serta pembatasan masa jabatan presiden. Dimana dapat kita ketahui bersama bahwa materi amendemen undang-undang dasar sangat dipengaruhi oleh amanat reformasi.

Salah satu lembaga negara yang paling terdampak dengan adanya amendemen UUD NRI 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasca amendemen UUD NRI 1945 MPR mengalami perubahan kedudukan yang berimplikasi pada pergeseran kewenangan MPR. Berdasarkan UUD 1945 naskah asli mengatur bahwa MPR merupakan penyelenggara lembaga negara tertinggi atau kekuasaan negara tertinggi berada di tangan MPR.¹ Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang memegang kekuasaan negara berdampak pada kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh MPR, antara lain kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden² dan menetapkan garis-garis besar haluan negara³. Dua kewenangan yang diberikan tersebut menjadikan MPR menjadi lembaga yang sangat penting dan berperan penuh karena MPR sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia memberikan mandat kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan amanat yang telah ditentukan di dalam garis besar haluan negara, sehingga dapat dikatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada MPR sebagai representasi dari rakyat.

¹ Penjelasan UUD 1945 Naskah Asli

² Pasal 6 UUD 1945 Naskah Asli

³ Pasal 3 UUD 1945 Naskah Asli

Kondisi yang demikian sangat berbeda pasca amandemen UUD NRI 1945. Amandemen yang dilakukan mengakibatkan kedudukan lembaga MPR dalam bingkai ketatanegaraan jauh berbeda dari sebelumnya. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi serta tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan garis besar haluan negara. Terjadi pergeseran paradigmatik kedudukan dan fungsi MPR pasca amandemen UUD NRI 1945 yang tercantum melalui ketentuan-ketentuan yang dapat kita baca melalui pasal-pasal UUD NRI 1945 pasca amandemen, khususnya pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 6.

Pada perjalanan pasca amandemen UUD NRI 1945, MPR saat ini tengah mencoba untuk menemukan titik konfigurasi kedudukan, peran, tugas, dan fungsi MPR di dalam ketatanegaraan berkaitan dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Jika kita melihat dari perspektif sosiologis maka survey yang dikeluarkan oleh Indikator Politik Indonesia⁴ pada April 2023 menunjukkan bahwa MPR berada pada ranking ketiga dari bawah setelah Partai Politik dan DPR yaitu sebesar 71,3% dengan rincian 5,1% sangat percaya dan 66,2% cukup percaya.⁵ Lebih lanjut, berdasarkan penelitian yang telah dilakukan bahwa saat ini meskipun secara kuantitas terdapat penambahan tugas dan kewenangan MPR pasca amandemen UUD NRI 1945. Namun, jika kita teliti lebih lanjut maka tugas dan kewenangan tersebut menitikberatkan pada seremonial saja. Sehingga dalam diskursus yang terjadi perlu adanya suatu penguatan tugas dan wewenang MPR.⁶

Pada Makalah ini penguatan tugas dan wewenang MPR dapat dilihat dengan mengambil topik peluang dan tantangan yang akan dihadapi dalam proses penguatan tugas dan wewenang tersebut. Dalam prosesnya, terdapat banyak perspektif analisis yang digunakan seperti filosofis, hukum, politik, sosiologis, serta kelembagaan.

B. PEMBAHASAN

1. MPR Dalam Bingkai NKRI

Pada awal negara ini dibentuk, struktur parlemen negara kita diidealkan untuk memiliki satu kamar atau berkamar tunggal (unikameral) yang diberikan variasi bahwa parlemen tersebut mewakili dan menjelma dari seluruh kepentingan rakyat atau dapat dikatakan sebagai organ yang memegang total kedaulatan rakyat, sehingga dengan pemahaman tersebut maka lembaga Majelis Permusyawaratan menjadi lembaga tertinggi dalam organisasi

⁴ Survey ini dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia pada 11-17 April 2023, yang melakukan survey kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara antara lain: TNI, Presiden, Kejaksaan Agung, Pengadilan, Polri, KPK, DPD, MPR, DPR, dan Partai Politik.

⁵ Databoks, Survei Indikator Politik Atas Kepercayaan Masyarakat Terhadap Lembaga, TNI Masih Memimpin, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/02/survei-indikator-politik-atas-kepercayaan-masyarakat-terhadap-lembaga-tni-masih-memimpin> (diakses 17 Juni 2023)

⁶ Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Penataan Wewenang dan Tugas MPR, Badan Pengkajian MPR:Jakarta, 2020, hal. 119

ketatanegaraan. Majelis ini memiliki kewenangan atas penetapan Undang-Undang Dasar, menentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. MPR ditentukan sebagai negara lembaga tertinggi yang membawahi lembaga negara lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan bahkan presiden. MPR dapat memanggil dan meminta pertanggungjawaban Presiden dalam suatu sidang istimewa apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar UUD maupun haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR.⁷

Dalam era reformasi pandangan mengenai sistem satu kamar atau bahkan disebut sebagai sistem satu setengah kamar bergeser dengan adanya penguatan otonomi daerah melalui amandemen Pasal 18, serta penambahan pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945 yang menjadikan pentingnya membentuk suatu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pendamping DPR selama ini di dalam MPR, sehingga terciptalah suatu sistem dua kamar (bikameral). Meskipun di sisi lain menurut Bagir Manan, struktur parlemen di Indonesia bersistem tiga kamar (trikameral), karena MPR, DPR, dan DPD memiliki keanggotaan, serta tugas dan fungsi yang berdeda.⁸ Namun terlepas dari itu, dapat ditarik suatu kesimpulan besar bahwa MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga yang cara pengisian anggotanya melalui mekanisme demokrasi yang mewakili kepentingan rakyat banyak. Sehingga dapat dikatakan bahwa MPR merupakan lembaga yang memiliki legitimasi sesuai amanat amandemen UUD NRI 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilihan umum.

Pada mulanya sistem parlemen bikameral dihubungkan terhadap bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar dalam maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya dalam negara kesatuan yang mengedepankan desentralisasi kekuasaan untuk mencapai pemerintah yang lebih efektif dan efisien sistem parlemen dua kamar juga diterapkan. DPR dan DPD sebagai bagian di dalam MPR memiliki orientasi perwakilan yang berbeda. DPR merepresentasikan kepentingan rakyat pada umumnya dengan kepentingan nasional, sedangkan DPD merepresentasikan rakyat dalam konteks kedaerahan dan berorientasi kepentingan daerah.⁹ Sehingga dengan kondisi yang demikian bahwa MPR merepresentasikan dua kepentingan besar yang ada di Indonesia baik kepentingan nasional maupun kedaerahan, dimana justifikasi tersebut juga ditunjukkan adanya perbedaan dalam model rekrutmen keanggotaan DPR dan DPD yang sama sekali berbeda, serta orientasi kepentingan yang dijalankan dan direpresentasikan dalam menjalankan tugas-tugas keparlemenan.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konpress, Jakarta, 2006, hal. 17-21

⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet.2, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hal. 5 dan hal. 61

⁹ Prayudi, *MPR Transisi Kedaulatan Rakyat Dan Dampak Politikanya*, *Politica* Vol. 3, No. 1, Mei 2012, hal. 26.

Jika kita hubungkan penguatan tugas dan kewenangan MPR berdasarkan prinsip keterwakilan dan kepentingan yang ada di dalam MPR maka menjadi hal yang penting bahwa isu untuk melakukan penguatan tugas dan wewenang MPR perlu dibahas secara serius. Pertanyaan yang lebih lanjut adalah model seperti apa yang dapat dilakukan untuk menguatkan peran, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR.

Berdasarkan hukum positif UUD NRI 1945 pasca amendemen maka dapat dilihat bahwa saat ini MPR memiliki tiga kewenangan utama, antara lain:

- a) mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar;
- b) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- c) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Adapun dalam konteks pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan dengan mekanisme Impeachment dimana hal tersebut harus diawali dengan usulan DPR yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi kemudian hasil putusan tersebut jika Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah maka MPR melakukan sidang untuk memutuskan usul DPR. Selain itu, terdapat kewenangan lain apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, maka MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari calon yang telah diusulkan oleh Presiden.¹⁰

Pada peraturan perundang-undangan di tingkat undang-undang, MPR diatur secara lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Nomor 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Nomor 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UUMD3). Dalam UU MD3 mengatur lebih lanjut mengenai kewenangan yang dimiliki oleh MPR sesuai dengan UUD NRI 1945, yaitu:¹¹

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap

¹⁰ Pasal 8 ayat (2) UUD NRI 1945

¹¹ Pasal 4 UUMD3

negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presidendan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Lebih lanjut, MPR juga memiliki beberapa tugas antara lain:¹²

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

Berdasarkan kewenangan dan tugas yang diatur dan dicantumkan di dalam UUMD3 maka kita dapat melakukan telaah bahwa MPR merupakan lembaga satu-satunya untuk mengubah dan menetapkan konstitusi. Selain itu, kewenangan penting lainnya yang dimiliki oleh MPR adalah pengisian jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terjadi suatu kekosongan kekuasaan/jabatan di tengah masa jabatan Presiden dan/atau Presiden, serta memutus usul DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Presiden. Namun pertanyaan yang lebih lanjut, dalam praktik ketatanegaraan pasca amandemen UUD NRI 1945 hingga sekarang apakah kewenangan-kewenangan tersebut pernah dilaksanakan atau diterapkan karena beberapa kewenangan tersebut menuntut suatu kejadian luar biasa dalam dinamika ketatanegaraan. Sedangkan di sisi lain, aktivitas kenegaraan yang senantiasa dinamis membuat MPR tidak memiliki kewenangan yang sentral dalam dinamika

¹² Pasal 5 UUMD3

ketatanegaraan seperti memberikan pengawasan atas kinerja-kinerja yang telah dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penghapusan kewenangan yang dimiliki oleh MPR pasca amandemen UUD NRI 1945 yang lain adalah hilangnya kewenangan dari MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dihapuskannya kewenangan MPR untuk membuat GBHN Sendiri sejalan dengan perubahan sistem hubungan antara MPR dengan Presiden, dimana Presiden dipilih langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), yang meniadakan hubungan tanggung jawab Presiden kepada MPR, sehingga GBHN sebagai instrument pengukur pertanggung jawaban tidak diperlukan kembali. Sebelum amandemen UUD, kewenangan MPR dalam membentuk GBHN di formalisasi di dalam produk hukum bernama Ketetapan MPR (TAP MPR) yang ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. Sehingga jika Presiden dan Wakil Presiden tidak melaksanakan GBHN, MPR dapat meminta pertanggung jawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹³

Di sisi tugas kewenangan MPR, jika kita telaah lebih lanjut maka tugas tersebut lebih bersifat tugas untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Tugas-tugas MPR disifati sebagai tugas-tugas seremonial yang tidak memberikan intervensi secara langsung terhadap penyelenggaraan negara. Padahal MPR merupakan lembaga yang merepresentasikan dua kepentingan besar bangsa yaitu kepentingan nasional serta kepentingan lokalitas daerah yang perlu untuk dilakukan kanalisasi dari hulu ke hilir agar pembangunan dalam bingkai otonomi daerah dapat terlaksana. Hadirnya DPD sebagai salah satu kamar di parlemen juga diharap menjadi penguat fungsi parlemen untuk mengontrol pemerintah, sebab DPD merupakan representasi wilayah yang artinya mewakili kehendak daerah yang diwakilinya. Anggota DPR lebih dekat dengan konstituennya, sedangkan DPD lebih dekat dengan daerahnya. Jadi disini ada "representasi rakyat" dan "representasi daerah" yang berjalan seiring.¹⁴

Makna memasyarakatkan di dalam UUMD3 juga tidak dijelaskan secara lebih lanjut, bagaimana implementasinya, apa indikator yang digunakan sehingga suatu tugas memasyarakatkan tersebut dapat dikatakan berhasil atau tidak. Mengenai tugas memasyarakatkan Pancasila sebagai dasar negara pada saat ini juga terdapat lembaga negara yang juga hampir sejenis secara tugas dan kewenangannya yang akan penulis bahas lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

Sejatinya apa yang ingin penulis tegaskan pada bagian ini bahwa MPR yang ada saat dengan kewenangan yang dimiliki tidak sejalan dengan amanat besar yang dimiliki oleh MPR

¹³ Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017: 427 - 445

¹⁴ Zulkarnain Ridlwan, Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015

sebagai lembaga parlemen yang mewakili kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat perlu dipersonifikasi melalui besarnya kewenangan suatu lembaga perwakilan untuk dapat memberikan dampak positif pada kanalisasi berbagai kepentingan yang diwakilinya. Meletakkan MPR sebagai lembaga yang hanya pelaksana seremonial menjauhkan dari maksud para *founding fathers* kita dalam membentuk lembaga ini melalui konstitusi. Sehingga pada bagian-bagian selanjutnya penulis akan banyak melakukan eksplorasi ide bagaimana sekiranya MPR dapat menjadi lembaga yang kuat melalui berbagai fungsi yang dimilikinya serta mengembalikan marwahnya untuk dapat memberikan pedoman bagi penyelenggara negara dalam arah pembangunan bangsa. Arah politik hukum yang demikian ini sejalan dengan pendapat yang disampaikan oleh Pitkin¹⁵, bahwa representasi substantif adalah bertindak untuk kepentingan diwakili, dengan cara yang responsif terhadap mereka atau jika kita merujuk mengenai lembaga perwakilan, perwakilan politik sebagai proses mewakili dimana wakil bertindak dalam bereaksi kepada kepentingan terwakili.

2. Konsolidasi MPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lainnya

Apabila kita berbicara mengenai organisasi negara, maka kita akan berbicara dua unsur pokok yang saling berhubungan satu dengan yang lain, yaitu *organ* dan *functie*. Jika kita membahas mengenai organ maka kita berbicara bentuk atau wadah, sedangkan *functie* adalah isinya. *Organ* merepresentasi pada bentuk yang ditetapkan, kemudian *functie* adalah arah yang dimaksud dari dibentuknya suatu organ tersebut.¹⁶

Dalam negara modern, konsep organ/lembaga negara yang terbagi berdasarkan trias politica tidak lagi relevan jika diimplementasikan dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan beragam. Konsep cabang kekuasaan yang terbagi menjadi tiga yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang semakin menuntut adanya suatu fleksibilitas, pemenuhan hak-hak dasar, serta pemberian pelayanan publik yang berkualitas. Dalam perkembangannya terdapat lembaga-lembaga negara yang dibentuk di luar dari ketiga cabang kekuasaan tersebut karena dirasa penting dalam hal fungsi dan tujuan yang hendak dicapainya.

Menurut Bagir Manan, lembaga negara ke dalam tiga jenis yakni:¹⁷

- a) alat kelengkapan negara;
- b) lembaga administratif; dan
- c) State auxiliary organ/agency/bodies.

¹⁵ Karen Celis dan Amy Gale Mazur, Hanna Pitkin's "Concept of Representation" Revisited Introduction, *Politics and Gender*, December 2012, hal. 524

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, hal. 98

¹⁷ Kelis Iswandi dan Nanik Prasetyoningsih, Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia, *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* Vol.1 No.2: 138-165

Dimana State auxiliary organ merupakan lembaga negara yang memiliki fungsi sebagai penunjang dari fungsi lembaga negara yang termasuk dalam alat kelengkapan negara. Adapun pendapat lainnya mengatakan bahwa organ-negara pembantu dibentuk untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang memiliki karakteristik spesifik yang tidak diselenggarakan oleh organ eksekutif.¹⁸ State auxiliary organ merupakan organ negara penunjang yang biasanya tidak disebutkan di dalam konstitusi namun juga dapat dibentuk berdasarkan adanya suatu *constitutional importance* dan ditetapkan melalui peraturan perundangan setingkat undang-undang ataupun di bawahnya.

Pada bagian ini penulis melakukan analisis mengenai kewenangan MPR yang bisa jadi bersinggungan dengan kewenangan maupun tugas yang dimiliki oleh lembaga negara lain yang dihubungkan pada pendekatan beberapa fungsi, antara lain fungsi pendidikan kebangsaan serta fungsi pemberi arah dan perencanaan. Pendekatan ini penulis lakukan karena bisa jadi kewenangan dan tugas yang dimiliki oleh lembaga negara lainnya sejatinya tepat jika dimiliki oleh MPR sebagai langkah untuk melakukan penguatan tugas dan kewenangan. Adapun pendekatan tersebut dapat dijelaskan melalui penjelasan berikut:

1) Fungsi Pendidikan Kebangsaan

Memasuki pasca reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, MPR diberikan tugas memberikan sarana pendidikan bagi masyarakat dengan memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal.¹⁹ Keseluruhan dari keempat aspek tersebut membentuk 4 pilar kebangsaan. MPR sebagai pelindung memiliki peran penting dalam memperkuat pendidikan karakter bangsa bersama penyelenggara negara lainnya. MPR melalui pengkajian, pemasyarakatan, pembudayaan dan pengokohan 4 Pilar MPR-RI yang dilakukan secara massif, terencana, terpadu, tersistematisasi dan berkelanjutan dengan melibatkan partisipasi aktif PTN/PTS/PTAI, Lembaga Negara, Pemerintahan Daerah, SMP, SMA/SMK/MA, Pemerintahan Desa dan berbagai unsur lainnya melakukan upaya untuk dapat memasyarakatkan 4 pilar kebangsaan. Selain itu, MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang anggotanya mewakili representasi politik dan representasi daerah perlu terus memperkuat pendidikan karakter bangsa bersama penyelenggara negara lainnya.²⁰

¹⁸ Hotma P. Sibuea, Ilmu Negara, Erlangga, 2014, hal. 395

¹⁹ Pasal 5 Undang Undang Dasar Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²⁰ Anindita Purnama Ningtyas, Fransiska Ayulistya Sutanto, dan Ria Casmi Arrsa, Memperkuat Kedudukan MPR-RI, Mengokohkan Wibawa Negara Dan Kepemimpinan Nasional, Jurnal Majelis, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, Edisi 12, hlm. 5

MPR harus mendorong agar semua tingkat pendidikan nasional memuat nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika dalam kurikulum pendidikan nasional dan implementasinya sebagai tolok ukur keberhasilan pendidikan. MPR juga memiliki tugas dan wewenang sebagai lembaga negara yang mewakili suara rakyat Indonesia melalui pemilu dan memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar negara.

Adanya fungsi ini memberikan kewenangan kepada MPR agar membuat suatu cetak biru penafsiran empat pilar kebangsaan yang nantinya menjadi bahan pembelajaran dan pembahasan di proses Pendidikan kebangsaan. Meskipun demikian, fungsi Pendidikan kebangsaan diberikan juga kepada satu lembaga lainnya yang sifat lembaganya merupakan *auxiliary state organ* dan bertanggungjawab langsung kepada presiden, lembaga tersebut adalah Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP).

Sebagaimana fungsi Pendidikan kebangsaan, BPIP melaksanakan tugas sebagai implentasi fungsi tersebut. Tugasnya ialah membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penjurusan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.²¹

Hal yang membedakan antara kedua Lembaga ini terdapat di dua hal, pertama pada bentuk pertanggung jawabannya. MPR mempertanggung jawabkan segala tindakan mereka kepada dirinya sendiri dikarenakan kedudukannya dalam *separation of power* sama-sama setara antara badan eksekutif, legislative, maupun yudikatif. Sedangkan dikarenakan BPIP merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan presiden dan disebutkan pula dalam peraturan tersebut bahwa BPIP bertanggung jawab kepada presiden langsung.²² Kedua, dari aspek bidang yang dijadikan bahan pendidikan kebangsaan yaitu MPR meliputi keseluruhan 4 Pilar Kebangsaan sedangkan BPIP berfokus pada Pancasila semata.

Berangkat dari perbedaan tersebut, dapat diketahui apabila adanya dualisme kewenangan dari dua lembaga tersebut yang sama-sama mempunyai kewenangan

²¹ Pasal 3 Undang Peraturan presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

²² Pasal 1 Pasal 3 Undang Peraturan presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

menafsirkan dan mengembangkan salah satu dari keempat pilar kebangsaan yaitu Pancasila. Kondisi yang demikian sangat memungkinkan timbulnya tumpang tindih tafsir mengenai Pancasila. Selain itu, memperhatikan posisi BPIP yang berada di bawah Presiden atau setidaknya bertanggung jawab kepada Presiden sangat dimungkinkan BPIP akan menjadi penafsir Pancasila sesuai dengan kehendak eksekutif.

Setidaknya jika kita mengacu pada kewenangan yang dimiliki oleh MPR terkait memasyarakatkan empat pilar kebangsaan, maka setidaknya hal ini dapat menjadi justifikasi bahwa MPR merupakan lembaga yang berhak juga untuk mengkaji dan mengembangkan empat pilar kebangsaan tersebut yang bertujuan tidak hanya pada fungsi pendidikan namun juga pada fungsi pemberian rekomendasi dan harmonisasi atas penentuan arah dan kebijakan pembangunan yang nantinya dapat disusun oleh MPR entah melalui dokumen formil berupa haluan negara, baik tetap bernama GBHN atau berubah menjadi Pokok-Pokok Haluan Negara. Sehingga dalam hal ini, MPR sebagai lembaga parlemen yang merepresentasi berbagai kepentingan nasional dan lokal memiliki peran yang lebih sentral terhadap pengembangan empat pilar tersebut melalui alat kelengkapannya salah satunya melalui badan pengkajian.

2) Fungsi Arah dan Perencanaan

Pasca penghapusan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui amandemen UUD, arah dan perencanaan pembangunan nasional di atur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dimana perencanaan pembangunan nasional menghasilkan beberapa dokumen perencanaan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan (RKP).²³ Berdasarkan materi muatannya, RPJP Nasional merupakan merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.²⁴

Tahapan Perencanaan Pembangunan dilakukan dengan meliputi beberapa tingkatan, yaitu tahapan penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, dan evaluasi pelaksanaan rencana.²⁵ Pada tahapan penyusunan RPJP Menteri di bidang perencanaan pembangunan nasional bertugas untuk menyiapkan rancangan RPJP Nasional, untuk kemudian dibawa pada musrenbang yang diselenggarakan dalam rangka untuk menyusun RPJP Nasional yang diikuti oleh

²³ Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

²⁴ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

²⁵ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

berbagai unsur penyelenggara negara dan masyarakat. Hasil musrenbang tersebut kemudian disusun rancangan akhir RPJP Nasional oleh menteri untuk ditetapkan dengan Undang-Undang. Lebih lanjut dalam aspek pelaksanaan RPJP Nasional tersebut murni dilakukan oleh pemerintah atau dalam hal ini adalah kementerian-kementerian di masing-masing bidang baik dalam tahapan pengendalian maupun evaluasi. Sehingga pemerintah melakukan evaluasi terhadap dirinya sendiri mengenai pelaksanaan jalannya pemerintahan ataupun proses pembangunan terhadap RPJP yang telah dibentuk.

Sepanjang proses penyusunan RPJP tidak terlihat adanya obligasi untuk mengajak MPR sebagai perwakilan kepentingan nasional dan kedaerahan untuk menyusun suatu dokumen pembangunan yang sejatinya hal ini menjadi penting agar dokumen tersebut dapat merepresentasi seluruh kebutuhan masyarakat akan pembangunan. Selain itu dalam proses pengendalian dan evaluasi atas implementasi perencanaan yang telah ditetapkan tidak melibatkan adanya lembaga negara tinggi lain, sehingga dalam hal ini tidak diberikan mekanisme evaluasi terbuka agar publik juga dapat mengetahui kiranya proses pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan.

Dalam proses pembentukan dokumen perencanaan lainnya, seperti RPJM juga tidak diberikan ruang obligasi untuk melibatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara dalam proses penyusunannya maupun proses evaluasi atau penilaian atas suatu pembangunan terhadap dokumen perencanaan yang telah ditetapkan. RPJM Nasional juga sering dikenal sebagai dokumen politik yang materi muatannya berupa janji politik Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih untuk dilaksanakan selama masa jabatannya. Sehingga dalam hal ini RPJM pasti akan sangat menitik beratkan pada *executive perspective*. Selain itu produk hukum penetapan dari RPJM adalah peraturan presiden.²⁶ Dimana sejatinya kita perlu produk hukum yang lebih kuat agar kiranya arah pembangunan yang ditetapkan selama jangka waktu 5 (lima) tahunan ini dapat mengikat kepada seluruh organ negara. Adapun proses penyusunan perencanaan dapat dilihat dari gambar berikut:

²⁶ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Berdasarkan analisis-analisis di atas maka seharusnya MPR memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi atas kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden selama masa jabatannya. Sehingga hasil evaluasi yang dilakukan oleh MPR diharapkan dapat dijadikan pedoman bagi periode pemerintahan yang selanjutnya agar terjadi kesinambungan pembangunan. Fungsi untuk melakukan evaluasi ini perlu didukung dengan adanya dokumen yang menetapkan arah pembangunan negara seperti haluan negara.

3. Penguatan Kewenangan dan Tugas MPR

Berdasarkan penjelasan-penjelasan kondisi dan permasalahan pada bagian sebelumnya maka pada bagian ini penulis akan berfokus bagaimana solusi atas permasalahan tersebut melalui ide penguatan kewenangan dan tugas MPR. Setidaknya penulis menawarkan dua hal penguatan kewenangan dan tugas MPR, yaitu melalui kewenangan untuk menyusun dan menetapkan arah dan kebijakan pembangunan serta melakukan evaluasi atas kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden.

a) Penetapan Arah dan Kebijakan Pembangunan

Ide penguatan pertama yang penulis rekomendasikan adalah kewenangan MPR untuk kembali lagi menetapkan suatu arah dan kebijakan pembangunan yang dapat menjadi pedoman bagi pembangunan nasional. Arah dan kebijakan pembangunan ini dapat berupa suatu dokumen haluan negara yang disusun bersamaan antara MPR dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Setidaknya argumentasi mengapa MPR seharusnya tetap memiliki kewenangan untuk menetapkan arah dan kebijakan pembangunan bahwa Indonesia seharusnya tidak mengenal konsep demokrasi majoritarian, namun demokrasi musyawarah mufakat. Demokrasi permusyawaratan ini berusaha mengatasi paham perseorangan dan golongan, menghindari dikte-dikte mayoritas terhadap minoritas. Sehingga dalam konteks Indonesia, setidaknya kebijakan dasar seperti perencanaan arah pembangunan tidak diserahkan kepada Presiden sebagai representasi demokrasi majoritarian namun juga diserahkan kepada MPR selaku representasi demokrasi consensus.²⁷

b) Evaluasi Kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden

Ide penguatan kedua adalah mengenai kewenangan untuk mengevaluasi kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden di akhir masa jabatannya. Kewenangan evaluasi ini dimungkinkan dilakukan dikarenakan arah kebijakan dan pembangunan ditetapkan oleh MPR bersamaan dengan Presiden maka dalam hal ini setidaknya MPR menjadi berwenang untuk melakukan evaluasi atas kinerja dari Presiden dan/atau Wakil Presiden. Evaluasi yang

²⁷ *Op.cit.*, Mei Susanto

dilakukan dalam kewenangan ini tidak dalam bingkai bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bertanggung jawab kepada MPR sebagai mandataris, namun evaluasi ini dilakukan guna untuk memberikan masukan dan bahan rekomendasi yang berfungsi untuk menyusun dokumen pembangunan di periode jabatan yang selanjutnya. Hal ini dimungkinkan agar setiap pembangunan yang dilakukan dapat berkelanjutan dari satu periode ke periode berikutnya.

4. Peluang dan Tantangan Penguatan Kewenangan MPR

Ide mengenai penguatan kewenangan MPR pasti tidak akan jauh dari peluang dan tantangan pada tataran implementasi. Pada bagian ini penulis akan berfokus pada pembahasan mengenai apa saja peluang-peluang yang dimungkinkan sehingga penguatan kewenangan MPR ini dapat terlaksana, kemudian apa yang dimungkinkan untuk menjadi tantangan dan bahkan hambatan untuk menguatkan kewenangan MPR khususnya dalam aspek penyusunan dan penetapan haluan negara.

Peluang yang dapat dijadikan dasar argumentasi mengenai penguatan kewenangan MPR adalah mengenai MPR sebagai lembaga parlemen yang merepresentasi kepentingan nasional dan daerah, serta mengedepankan aspek musyawarah mufakat dalam mengambil keputusan menjadikan MPR merupakan lembaga ideal untuk dapat menentukan arah dan kebijakan pembangunan ke depan. Dalam perspektif norma dasar, yaitu UUD NRI 1945 masih dimungkinkan adanya ruang untuk melakukan amandemen atas ketentuan-ketentuan di dalam UUD NRI 1945, atau setidaknya dimungkinkan untuk adanya pembentukan suatu undang-undang sebagai penjabaran lebih lanjut dari kewenangan MPR, dimana hal tersebut diatur lebih lanjut di dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945. Alasan lainnya yang muncul adalah mengenai kebutuhan adanya dokumen perencanaan pembangunan yang tidak hanya berdasarkan pada perspektif eksekutif tapi juga perlu melibatkan parlemen yakni MPR dalam merumuskan kebijakan tersebut.²⁸ Selain itu, saat ini RPJP Nasional akan habis pada tahun 2025, hal ini merupakan momen yang cukup krusial dan tepat untuk menjadi peluang bagi MPR untuk ikut dalam melakukan intervensi kebijakan menentukan arah pembangunan jangka panjang negara selamat 20 (dua puluh tahun). Selain itu, saat ini pada tahun 2024 Indonesia akan menyelenggarakan Pemilu serentak, dimana pemilu serentak akan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD, serta kepala daerah. Selama ini, perodesasi pergantian lembaga-lembaga politik menjadikan adanya disharmonisasi dalam perencanaan pembangunan karena perbedaan tahun berjalan, sehingga dengan momen adanya pemilu serentak yang pastinya akan ditindaklanjuti pada tahapan penyusunan

²⁸ Sutan Sorik dan Dian Aulia, Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020

perencanaan pembangunan di tingkat pusat dan daerah memberikan peluang bagi MPR untuk dapat menentukan langkah strategis dalam menyikapi peluang tersebut.

Di sisi lain terdapat beberapa tantangan yang ada dalam proses penguatan kewenangan MPR. Pertama, di sisi politik dan kesejarahan kita ketahui bahwa MPR dan GBHN selalu menempati ruang luka sejarah di masa lalu. Dimana MPR dianggap sebagai lembaga legitimasi Presiden karena sebagai ruang untuk melanggengkan kekuasaan, hal ini dikarenakan jika partai politik penguasa berada di lembaga MPR dan Presiden maka dimungkinkan Presiden akan senantiasa terpilih kembali karena memang tidak diatur mengenai batasan masa jabatan di dalam UUD 1945 Naskah Asli. Selain itu, perspektif yang muncul di dalam masyarakat bahwa GBHN merupakan produk orde baru.

Adapun tantangan yang lain adalah mengenai bentuk dari haluan negara itu sendiri. Amandemen UUD NRI 1945 telah merubah konsep supremasi parlementer menjadi supremasi konstitusi. Kondisi tersebut mengakibatkan perubahan konsolidasi lembaga-lembaga tinggi negara. Pertanyaan yang muncul adalah jika haluan negara kembali ditetapkan oleh MPR maka bagaimana posisi haluan negara tersebut. Apakah haluan negara akan berakibat pada pencabutan UU SPPN. Lebih lanjut juga memunculkan pertanyaan apakah haluan negara lebih tepat jika disandingkan dengan RPJP Nasional ketimbang RPJM Nasional. Maka untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut kiranya haluan negara tidak dapat diatur hanya pada aturan setingkat undang-undang namun harus melalui amandemen UUD NRI 1945, karena memasukkan haluan negara ke dalam sistem perencanaan pembangunan nasional memberikan dampak secara langsung terhadap konsolidasi lembaga negara dan produk hukum.

Tantangan yang lainnya muncul ketika ide penguatan kewenangan MPR dalam aspek penetapan haluan negara adalah mengenai momentum untuk memasukkan ide amandemen UUD NRI 1945. Kita ketahui bahwa tahun 2024 merupakan momen politik yaitu terselenggaranya pemilu serentak. Di lain sisi, isu amandemen UUD NRI 1945 merupakan isu yang sangat sensitif dalam dinamika sosial masyarakat. Akan tetapi di lain sisi, jika haluan negara ini masuk dalam domain perencanaan nasional, maka tahun 2025 pemerintah harus menetapkan RPJP Nasional dan draft tersebut harus tersusun di tahun 2024. Kondisi yang demikian menjadikan dilematis karena artinya MPR akan kehilangan momen untuk melakukan intervensi mengenai kedudukan haluan negara dalam sistem perencanaan nasional. Sehingga jika haluan negara tetap akan dimasukkan menjadi satu bagian dalam sistem perencanaan nasional, pilihan kebijakan yang dapat diambil adalah dengan cara melakukan evaluasi terhadap kebijakan pembangunan yang saat ini berdasarkan UU SPPN untuk kemudian menjadi bahan dalam proses amandemen UUD NRI 1945.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Anindita Purnama Ningtyas, Fransiska Ayulistya Sutanto, dan Ria Casmi Arrsa, Memperkuat Kedudukan MPR-RI, Mengokohkan Wibawa Negara Dan Kepemimpinan Nasional, Jurnal Majelis, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, Edisi 12
- Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, cet.2, Yogyakarta: FH UII Press
- Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Penataan Wewenang dan Tugas MPR, Badan Pengkajian MPR:Jakarta, 2020
- Hotma P. Sibuea, Ilmu Negara, Erlangga, 2014
- Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Konpress, Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta : Konstitusi Press, 2006
- Karen Celis dan Amy Gale Mazur, Hanna Pitkin's "Concept of Representation" Revisited Introduction, Politics and Gender, December 2012
- Kelis Iswandi dan Nanik Prasetyoningsih, Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia, Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan Vol.1 No.2
- Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017
- Prayudi, MPR Transisi Kedaulatan Rakyat Dan Dampak Politikanya, Politica Vol. 3, No. 1, Mei 2012
- Sutan Sorik dan Dian Aulia, Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020
- Zulkarnain Ridlwan, Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah , Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015

Peraturan Perundang-Undangan

- UUD 1945 Naskah Asli
- UUD NRI 1945 (Hasil Amandemen)
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang Undang Dasar Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Peraturan presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

KEWENANGAN MPR DALAM PENGUATAN EKONOMI KERAKYATAN (Menakar Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan)

Mohamad Rifan¹

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA)

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

08978914545, moh.rifan@ub.ac.id

A. TITIK AWAL: DESAIN KEWENANGAN MPR DAN EKONOMI KERAKYATAN

Berangkat dari pita dokumentasi ketatanegaraan bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Sebelum Amandemen, Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) diberikan setidaknya tiga buah kewenangan, yakni menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan mengubah UUD.² 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.³ 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.⁴

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 terkait dengan kewenangan MPR justru muncul pasca jatuhnya Orde Baru, melalui perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 hingga tahun 2002 dengan skema

¹ Disampaikan dalam FGD Badan Pengkajian MPR bertema **”Pengaturan Pelaksanaan Wewenang MPR”**, pada Selasa, 20 Juni 2023, Hotel Santika Premiere Malang.

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

³ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 – Buku III Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta., 2010, hlm. 32-33.

⁴ Kendati demikian, pemilihan umum pada masa Orde Baru tersebut oleh Mukthie Fadjar dinyatakan sebagai “ritual politik lima tahunan yang penuh rekayasa politik otoritarian”. Dalam A. Mukthie Fadjar, *Hukum dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 1-2. Sebagaimana dikutip oleh Jayus, *”Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia”*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 2, Juni 2013.

perubahan yang bersifat elaborasi.⁵ Elaborasi perubahan tersebut 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.⁶

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:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden;
5. 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.

⁵ Dalam Pandangan Richard Albert bahwa perbuahan konstitusi dapat diklasifikasikan dalam Sifat Korektif dan Elaborasi, dimana perbuahan yang bersifat Elaboratif disebut sebagai "*Reconstruction Amandement*" dimana amandemen Konstitusi dilakukan dalam rangka rekonstruksi yang diubah dengan lompatan (*Loop*) yang lebih besar dan lebih maju dari yang saat ini berlaku. Richard Albert, "*Constitutional Amandement and Dismemberment*"m The Yale Journal of International Law, Vol. 43, No.1, 2018, hlm 3-4

⁶ 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.

Selain kewenangan sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, MPR memiliki tugas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *jo.* UU 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:⁷

1. memasyarakatkan ketetapan MPR;
2. memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
4. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Pada titik ini, dengan tetap meletakkan MPR sebagai salah satu lembaga yang mengemban dimensi strategis dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, diantaranya berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan. Untuk merealisasikan kondisi tersebut, hingga 2023 MPR hanya dipersenjatai kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3, yang berkaitan dengan “*Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”; “*memasyarakatkan ketetapan MPR*”, serta “*mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya*”. Dengan catatan bahwa kewenangan ini dirasa sebagai bagian dari kewenangan “seremonial” karena tidak memiliki daya paksa, sama halnya dengan tanda tanya “*memasyarakatkan ketetapan MPR yang seperti apa yang diinginkan oleh pembentuk kebijakan?*”.

Selepas dari kondisi tersebut, kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3 yang beririsan dalam salah satu dimensi strategis yang menjadi fokus dalam tulisan ini adalah dimensi “*Ekonomi*” sebagaimana disinggung dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945⁸ yang kemudian direspon dalam Pasal 2 dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun

⁷ Lihat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁸ Bunyi Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

1960 Sampai Dengan Tahun 2002 memberikan konsekuensi logis bahwa desain demokrasi ekonomi adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam Politik Ekonomi Negara.⁹ *Argument* tersebut berlandaskan pada muatan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dimana konsep demokrasi ekonomi selayaknya menjadi dasar ekonomi kerakyatan yang melibatkan pengembangan bagi usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi sebagaimana disebutkan dalam Batang Tubuh TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998.

Pemahaman tentang ekonomi rakyat dapat dipandang dari dua pendekatan yaitu: *pertama*, pendekatan kegiatan ekonomi dari pelaku ekonomi berskala kecil, yang disebut perekonomian rakyat. Berdasarkan pendekatan ini, pemberdayaan ekonomi rakyat dimaksudkan adalah pemberdayaan pelaku ekonomi skala kecil. *Kedua*, pendekatan sistem ekonomi, yaitu demokrasi ekonomi atau sistem pembangunan yang demokratis, atau disebut pembangunan partisipatif (*participatory development*).

Berdasarkan pendekatan yang kedua ini, maka pemberdayaan ekonomi rakyat dimaksudkan untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam pembangunan. Hal ini bermakna bahwa ekonomi rakyat adalah sistem ekonomi yang mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan dimana seluruh lapisan tersebut tanpa terkecuali sebagai penggerak pembangunan. Dan pendekatan kedua ini juga sering disebut sebagai ekonomi kerakyatan atau sistem ekonomi kerakyatan.¹⁰ Linearitas antara ekonomi kerakyatan dan demokrasi ekonomi¹¹ memiliki titik singgung dimana ekonomi kerakyatan adalah suatu sistem ekonomi yang harus di anut sesuai dengan falsafah negara kita yang menyangkut dua aspek, yakni keadilan dan demokrasi ekonomi, serta keberpihakan kepada ekonomi rakyat.¹²

⁹ Pada pasal 2 menyebutkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ A.Z. Fachri Yasin, dkk, *Petani, Usaha Kecil Dan Koperasi Berwawasan Ekonomi Kerakyatan*, Pekanbaru : Unri Press, 2002. hlm 2-3

¹¹ Secara normative, demokrasi ekonomi yang secara tegas terdapat pasal penjelasan, dapat ditafsirkan sebagai setara dengan ekonomi kerakyatan. Penjelasan pasal 33 UUD 45 menyatakan bahwa ekonomi kerakyatan yakni sistem ekonomi dimana produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, serta dibawah pemilikan anggota-anggota masyarakat. Dengan demikian salah satu pilar dari demokrasi ekonomi itu adalah keikutsertaan semua orang dalam kegiatan produksi.

¹² A. Simarmata, *Reformasi Ekonomi*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1998, Cet. Ke-1, hlm 117

Dilain sisi, desain “Demokrasi Ekonomi” mengekspresikan unsur Demokrasi dan Ekonomi justru menjadi Pekerjaan Rumah bagi dimensi masyarakat maupun dimensi pemerintahan (merujuk pada institusi negara) yang mampu mendeterminasi kebijakan perekonomian. Hal ini sebagaimana asal katanya “demokrasi” berasal dari kata “*demos*” dan “*cratos*” atau pemerintahan oleh rakyat (*ruled by the people*). Namun pengertian sejati tentang demokrasi sebenarnya tidak sesederhana itu, dan bahkan memiliki varian yang bermacam-macam. Misal saja, dalam tulisan ini penulis mengartikan demokrasi dalam 2 (dua) posisi yaitu sebagai falsafah hidup dan sebagai bentuk pemerintahan.¹³

Dengan 2 posisi tersebut, dinamika Ekonomi Kerakyatan terekam dalam GBHN 1999 s/d 2004 yang menegaskan bahwa pembangunan ekonomi dibangun dengan berlandaskan sistem ekonomi kerakyatan. Komponen utama sistem Ekonomi Kerakyatan adalah sumberdaya manusia sebagai konsumen, sebagai tenaga kerja dan sebagai pengusaha serta sumberdaya alam dan lingkungan hidup termasuk tanah, air, udara dan lingkungan tempat sumberdaya manusia melakukan aktifitasnya. Meskipun GBHN telah habis masa berlakunya yang kemudian direspon dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, namun Penegasan Kembali Eksistensi TAP MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹⁴ memosisikan TAP MPR sebagai proposal yang diperkirakan menjawai beberapa kebijakan-kebijakan di sektor Ekonomi.¹⁵ Kemudian dalam TAP MPR

¹³ Sebagai falsafah hidup, demokrasi adalah suatu way of life yang memiliki dasar anggapan asasi bahwa : - semua individu adalah sama - semua individu itu memiliki hak yang sama pula dalam mengejar kebebasan dan kebahagiaan, Maka disini terdapat dua unsur inti yaitu kesamaan dan kebebasan. Sedangkan sebagai bentuk pemerintahan, demokrasi adalah suatu pemerintahan atau peraturan oleh rakyat sendiri, yang didasarkan atas lembaga-lembaga yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas. Dalam Agus M. Mazwan Sosrokusumo, 1983, *Fries Ermessen*, Depdikbud. Universitas Jember, Jember, hlm 12-13. Lihat juga Rony Winarno, *Penerapan Prinsip Demokrasi Ekonomi, Keadilan Dan Kepastian Hukum Dalam Hukum Penanaman Modal serta dalam urusan pemerintahan*, PERSPEKTIF Volume X No.4 Tahun 2005 Edisi Oktober, hlm 388

¹⁴ Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b bahwa “Yang dimaksud dengan “**Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**” adalah *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.*”

¹⁵ GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan **tidak adanya GBHN** sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional, salah satunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Nomor XVI/MPR/1998 memberikan klasifikasi Ekonomi Kerakyatan dengan beberapa nilai tambah (*Added Value*) sebagai berikut:

Tabel. Desain Ekonomi Kerakyatan

No.	Pasal dalam TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998	<i>Added Value</i>
1.	<p>Pasal 3</p> <p>Dalam pelaksanaan Demokrasi Ekonomi, tidak boleh dan harus dihindarkan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.</p>	Penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi disertai kepedulian yang lemah.
2.	<p>Pasal 2</p> <p>Politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi, usaha besar swasta, dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan efisiensi nasional yang berdaya saing tinggi.</p>	Pemitraan, pemberdayaan dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua potensi bangsa, terutama pemerintah sesuai kemampuannya.
3.	<p>Pasal 4</p> <p>Pengusaha ekonomi lemah harus diberi prioritas, dan dibantu dalam mengembangkan usaha serta segala kepentingan ekonominya, agar dapat mandiri terutama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan akses kepada sumber dana.</p>	Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar.
4.	<p>Pasal 5</p> <p>Usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara.</p> <p>Pasal 6</p> <p>Usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara mempunyai hak untuk berusaha dan mengelola sumber daya alam dengan cara yang sehat dan bermitra dengan pengusaha kecil, menengah dan koperasi.</p>	Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian pedesaan.
5.	<p>Pasal 7</p> <p>(1) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas.</p> <p>(2) Tanah sebagai basis usaha pertanian harus diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat yang mampu melibatkan serta memberi sebesar-besarnya kemakmuran bagi usaha tani kecil, menengah dan koperasi.</p>	Pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya seperti hutan, laut, udara dan mineral secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Sumber : diolah dari berbagai sumber, 2023

Sayangnya, Penekanan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 diatas tidak terimplementasi dengan baik pada oleh Program-Program perencanaan dan beragam kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 dan Pasal 15¹⁶ karena acap kali terjadi Inkonsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan yang lepas dari bingkai (baik itu ekonomi kerakyatan) maupun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

B. (IN)KONSISTENSI LAYOUT DAN ORIENTASI PEMBANGUNAN

Perlu diyakini bahwa konsistensi terhadap Prinsip Demokrasi Ekonomi adalah pekerjaan rumah yang amat sukar untuk dilakukan. Perekonomian dikembangkan berlandaskan prinsip demokrasi ekonomi yang memerhatikan kepentingan nasional sehingga terjamin kesempatan berusaha dan bekerja bagi seluruh masyarakat dan mendorong tercapainya penanggulangan kemiskinan harus berseteru dengan dinamika globalisasi, komitmen nasional di berbagai fora perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan nasional. Impaknya, adalah (In)Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan pada tiap-tiap masa Pemerintahan baik Pusat maupun Daerah yang minim akan Determinasi unsur lain berdasarkan pendekatan-pendekatan terukur. Yang muncul di permukaan bahwa pencapaian rezim pemerintahan terfokus pada target-target yang secara politik terkontrak dan terimplementasi dalam Visi-Misi, bukan pada pencapaian garis besar tiap periodiknya pada Undang-Undang SPPN. Kondisi ini berimplikasi pada komponen penilaian dan perbandingan prestasi pembangunan masing-masing "Tokoh Pemerintah" dengan rezim-rezim sebelumnya dengan melepaskan diri dari Layout dan Orientasi Pembangunan yang sejak tahun 2004 sudah disepakati untuk konsisten.

Hal ini merupakan konsekuensi logis bahwa terdapat pendekatan Politik dalam Perencanaan Pembangunan Nasional.¹⁷ Dimana Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena

¹⁶ Pasal 14 bahwa "Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat mendorong dan mengawasi pelaksanaan politik ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini dalam rangka terwujudnya keadilan ekonomi yang dirasakan kemanfaatannya dan dinikmati oleh rakyat banyak."

Pasal 15 bahwa "Menugaskan kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengatur lebih lanjut dalam berbagai undang-undang sebagai pelaksanaan dari Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini dengan memperhatikan sasaran dan waktu yang terukur."

¹⁷ Sebagaimana dalam UU SPPN, bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu: (1) politik; (2) teknokratik; (3) partisipatif; (4) atas-bawah (top-down); dan (5) bawah-atas (bottom-up).

rakyat pilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Sehingga, beban penyalarsan Pembangunan justru terkonsentrasi di level pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*) dalam perencanaan yang dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan, dengan catatan bahwa bisa saja terjadi inkonsistensi layout dan orientasi pembangunan akibat pendekatan Politik guna untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki pada pihak yang berkepentingan. Dimana inkonsistensi ini sudah terlihat pasca Perpres Nomor 5 Tahun 2010, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014 yang format agenda pembangunannya tidak mengikat diri dengan format nomenklatur yang tercantum dalam Skala Prioritas RPJM pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Tabel. (In)konsistensi Perencanaan Pembangunan

Periode RPJM	Skala Prioritas	Indikator Capaian	Prepres Eksisting dan Agenda Pembangunan
RPJM ke-1 (2005 – 2009)	Aman dan Damai	tertangannya berbagai kerawanan dan tercapainya landasan pembangunan kemampuan pertahanan nasional, serta meningkatnya keamanan dalam negeri termasuk keamanan sosial sehingga peranan Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia semakin meningkat.	Perpres Nomor 7 Tahun 2005, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009. Agenda Pembangunan: (1) Menciptakan Indonesia yang Aman dan Damai (2) Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis (3) Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Indonesia
	Adil dan Demokratis	meningkatnya keadilan dan penegakan hukum; terciptanya landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi; meningkatnya kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan; terciptanya landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan tertatanya sistem hukum nasional.	
	Tingkat Kesejahteraan Rakyat Meningkat	menurunnya angka pengangguran dan jumlah penduduk miskin sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas; berkurangnya kesenjangan antarwilayah, termasuk meningkatnya pengelolaan pulau-pulau kecil terdepan; meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk sumber daya manusia di bidang kelautan yang didukung oleh	

Periode RPJM	Skala Prioritas	Indikator Capaian	Prepres Eksisting dan Agenda Pembangunan
		pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan membaiknya pengelolaan sumber daya alam dan mutu lingkungan hidup.	
RPJM ke-2 (2010 – 2014)	peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.	pembangunan pertanian dan peningkatan pembangunan kelautan dan sumber daya alam lainnya sesuai potensi daerah secara terpadu serta meningkatnya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; percepatan pembangunan infrastruktur dengan lebih meningkatkan kerja sama antara pemerintah dan dunia usaha; peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan; serta penataan kelembagaan ekonomi yang mendorong prakarsa masyarakat dalam kegiatan perekonomian. Kondisi itu didukung oleh pengembangan jaringan infrastruktur transportasi, serta pos dan telematika; peningkatan pemanfaatan energi terbarukan, khususnya bioenergi, panas bumi, tenaga air, tenaga angin, dan tenaga surya untuk kelistrikan; serta pengembangan sumber daya air dan pengembangan perumahan dan permukiman. Bersamaan dengan itu, industri kelautan yang meliputi perhubungan laut, industri maritim, perikanan, wisata bahari, energi dan sumber daya mineral dikembangkan secara sinergi, optimal, dan berkelanjutan.	Perpres Nomor 5 Tahun 2010, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014. Agenda Pembangunan: (1) Pembangunan Ekonomi dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat (2) Perbaikan Tata Kelola Pemerintahan (3) Penegakan Pilar Demokrasi (4) Penegakan Hukum Dan Pemberantasan Korupsi Agenda (5) Pembangunan Yang Inklusif Dan Berkeadilan
RPJM ke-3 (2015 – 2019)	pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat.	terpadunya industri manufaktur dengan pertanian, kelautan dan sumber daya alam lainnya secara berkelanjutan; terpenuhinya ketersediaan infrastruktur yang didukung oleh mantapnya kerja sama pemerintah dan dunia usaha, makin selarasnya pembangunan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi dan industri serta terlaksananya penataan kelembagaan ekonomi untuk mendorong peningkatan efisiensi, produktivitas, penguasaan dan penerapan teknologi oleh masyarakat dalam kegiatan perekonomian.	Perpres Nomor 2 Tahun 2015, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019. Agenda Pembangunan (Nawacita): (1) Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara. (2) Membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. (3) Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-

Periode RPJM	Skala Prioritas	Indikator Capaian	Prepres Eksisting dan Agenda Pembangunan
			<p>daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.</p> <p>(4) Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.</p> <p>(5) Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia.</p> <p>(6) Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.</p> <p>(7) Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.</p> <p>(8) Melakukan revolusi karakter bangsa.</p> <p>(9) Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.</p>
RPJM ke-4 (2020 – 2024)	terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.	daya saing perekonomian yang kompetitif dan berkembangnya keterpaduan antara industri, pertanian, kelautan dan sumber daya alam, dan sektor jasa. Lembaga dan pranata ekonomi telah tersusun, tertata, serta berfungsi dengan baik. Kondisi itu didukung oleh keterkaitan antara pelayanan pendidikan, dan kemampuan lptek yang makin maju sehingga mendorong perekonomian yang efisien dan produktivitas yang tinggi; serta berkembangnya usaha dan investasi dari perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri termasuk di zona ekonomi eksklusif dan lautan bebas dalam rangka peningkatan perekonomian nasional. Sejalan dengan itu, pertumbuhan ekonomi yang semakin berkualitas dan berkesinambungan dapat dicapai sehingga pendapatan per kapita pada tahun 2025 mencapai kesejahteraan setara dengan negara-negara berpendapatan menengah dengan tingkat pengangguran	<p>Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024</p> <p>Agenda Pembangunan:</p> <p>(1) Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas dan Berkeadilan</p> <p>(2) Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan dan Menjamin Pemerataan</p> <p>(3) Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing</p> <p>(4) Revolusi Mental dan Pembangunan Kebudayaan</p> <p>(5) Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar</p>

Periode RPJM	Skala Prioritas	Indikator Capaian	Prepres Eksisting dan Agenda Pembangunan
		terbuka dan jumlah penduduk miskin yang makin rendah. Kondisi maju dan sejahtera makin terwujud dengan terselenggaranya jaringan transportasi pos dan telematika yang andal bagi seluruh masyarakat yang menjangkau seluruh wilayah NKRI; tercapainya elektrifikasi perdesaan dan elektrifikasi rumah tangga; serta terpenuhinya kebutuhan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana pendukung bagi seluruh masyarakat yang didukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang dan berkelanjutan, efisien, dan akuntabel sehingga terwujud kota tanpa permukiman kumuh.	(6) Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana, dan Perubahan Iklim (7) Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik.

Sumber : diolah dari berbagai sumber, 2023

Dalam level Perencanaan yang melibatkan komponen Ekonomi Kerakyatan (dalam hal ini penulis contohkan pada dokumen Rencana Induk Pariwisata), dimana pembangunan kepariwisataan merupakan salah satu bentuk pembangunan yang kental akan nilai Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Kerakyatan.¹⁸ Hal ini karena Pembangunan kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakupi berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, keterkaitan lintas sektor, kerja sama antarnegara, pemberdayaan usaha kecil, serta tanggung jawab dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam dan budaya.

Pembangunan kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Oleh karena itu, RIPPAR tersebut harus merujuk kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 untuk menciptakan sinkronisasi dan harmonisasi agar tercipta integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antardaerah, antarruang, antarwaktu, dan antarfungsi pemerintah. Jangka waktu target pembangunan nasional dalam RPJP Nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.

¹⁸ Hal ini dikarenakan Kepariwisataan merupakan keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha. Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010 - 2025

Hal ini juga berlaku pada RPJP Daerah yang terhitung sejak tahun 2005-2025. Kurun waktu RPJP Daerah menyesuaikan dengan kurun waktu RPJP Nasional.¹⁹ Dalam Pasal 6 UU Nomor 17 Tahun 2007 menyebutkan, “*RPJP Nasional menjadi acuan dalam penyusunan RPJP Daerah yang memuat visi, misi, dan arah RPJP Daerah.*” RPJP Daerah dalam sektor kepariwisataan diimplementasikan melalui Peraturan Daerah tentang RIPP Dearah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Adapun RPJP Nasional menjadi acuan RPJP daerah bukan bermaksud untuk membatasi wewenang daerah dalam otonomi daerah, melainkan agar terdapat acuan peraturan yang jelas, sinergi, dan keterkaitan setiap pembangunan daerah yang didasarkan atas kewenangan otonomi yang dimiliki. Akan tetapi, terdapat RIPP Daerah Provinsi yang tidak menyesuaikan jangka waktu pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJP Nasional yakni 2005-2025. Seharusnya penyusunan RIPP Daerah Provinsi maupun RIPP Daerah Kabupaten/Kota menyesuaikan RPJP Nasional yang berlaku paling lama pada tahun 2025. Seperti contoh pada tabel berikut:

Tabel. (In)konsistensi Periodisasi Pembangunan Sektor Pariwisata

No	RPJPN	RIPPAR NAS	Perda Provinsi/Kabupaten/Kota	Jangka Waktu RIPPARDA
1	2005-2025	2010-2025	Perda Prov Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017	2017-2032
2			Perda Prov Bali Nomor 10 Tahun 2015	2015-2029
3			Perda Prov Kalimantan Tengah Nomor 2 Tahun 2013	2013-2028
4			Perda Prov Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2018	2017-2032
5			Perda Prov Nusa Tenggara Barat Nomor 7 Tahun 2013	2013-2028
6			Perda Prov Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2015	2015-2030
7			Perda Provinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2018	2016-2031
8			Perda Kota Gorontalo Nomor 11 Tahun 2016	2016-2026
9			Perda Kabupaten Lampung Timur Nomor 3 Tahun 2016	2016-2030
10			Perda Kabupaten Ciamis Nomor 16 Tahun 2016	2017-2027
11			Perda Prov Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2012	2012-2027
12			Perda Prov Sulawesi Tenggara Nomor 5 Tahun 2016	2016-2031
13			Perda Kota Balikpapan Nomor 7 Tahun 2016	2016-2026
14			Perda Kota Surakarta Nomor 13 Tahun 2016	2016-2026

Sumber : diolah dari berbagai sumber, 2023²⁰

Melalui 2 pemaparan diatas, setidaknya tergambar bahwa inkonsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan menjadi salah satu problematika yang sukar untuk dihindari. Namun, kondisi inkonsistensi tersebut tidak melulu harus dinilai dengan kaca mata

¹⁹ Pasal 1 UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

²⁰ Lihat juga, Mohamad Rifan, dan Hilmi Inaya Fikriya, *Disharmonisasi Periode Pemberlakuan Rencanainduk Pembangunan Kepariwisataaan Daerah Di Indonesia (Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan)*, Jurnal Kepariwisataaan Indonesia 14 (2) (2020), him 150

positivistik bahwa Pemerintah Gagal merealisasikan perencanaan yang terurai dalam Model SPPN, melainkan bisa saja akibat model SPPN yang sebenarnya dirancang masih lemah memainkan peran untuk menjalankan fungsi dialog, sehingga perubahan kondisi sosial dan praktik di bidang Perekonomian (*dalam hal ini dinamika globalisasi, komitmen nasional di berbagai fora perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan nasional*) menyebabkan ketentuan-ketentuan yang bersifat spesifik dalam Program yang bersifat Makro tak mampu mengakomodasi perkembangan tersebut. Konsekuensinya, prosedur yang ada mampu untuk melakukan re-view dan pre-view justru menimbulkan ketidaksetujuan pada lintas Badan Pemerintah. Kembali lagi, kondisi ini merupakan konsekuensi logis dari catatan di awal tulisan bahwa kewenangan MPR dirasa sebagai bagian dari kewenangan “seremonial” karena tidak memiliki daya paksa, sama halnya dengan tanda tanya “*memasyarakatkan ketetapan MPR yang seperti apa yang diinginkan oleh pembentuk kebijakan?*”.

C. JALAN KELUAR: KOREKSI DAN/ATAU ELABORASI KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF BUDAYA PERUBAHAN KONSTITUSI

Telah dijelaskan dalam Sub-Pertama dan Kedua tulisan ini bahwa dalam kacamata ekonomi kerakyatan sayangnya, secara *normative* terjadi (in)Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan.²¹ Dilain sisi, ketika membahas kewenangan MPR untuk merespon kondisi ini tidak dimungkinkan karena secara substantif, kewenangan justru terdegradasi. Dimana, MPR hanya dipersenjatai kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3, yang berkaitan dengan “*Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”; “*memasyarakatkan ketetapan MPR*”, serta “*mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya*”.

Sayangnya, kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3 masih meniadakan *instrument* untuk menekankan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, bahwa dalam dokumen perencanaan tidak hanya harus selaras namun juga perlu menekankan beberapa poin Ekonomi Kerakyatan dan Demokrasi ekonomi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2, sampai dengan Pasal 7 TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998. Hal ini berimplikasi pada bagaimana bentuk konkrit dari Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Kerakyatan, dan

²¹ Dalam kacamata praktik, kedepannya dibutuhkan analisis yang menjustifikasi ruang abu-abu pada tulisan ini, bahwa kondisi tersebut ((in)Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan) sebagai bentuk mengakomodasi atau justru mencederai nilai Demokrasi Ekonomi/Ekonomi Kerakyatan.

apakah Desain Perekonomian di Indonesia saat ini sudah sesuai dengan Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimasukd dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Salah satu instrument yang dapat diperhatikan untuk merespon kondisi ini adalah melakukan Perubahan/Amandemen dalam UUD NRI 1945. Sebagaimana fakta bahwa Masyarakat berubah, demikian pula praktik-praktik politik dan perubahan-perubahan ini menyebabkan konstitusi harus diselaraskan agar senantiasa mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat serta penyelenggaraan negara dan pemerintahan guna mencapai tujuan negara. Akibatnya, perubahan konstitusi menjadi keniscayaan. Secara spesifik terdapat beberapa alasan mengapa konstitusi diubah. *Pertama*, menyesuaikan konstitusi dengan lingkungan dengan mana sistem politik bekerja (termasuk ekonomi, teknologi, hubungan internasional, demografi, dan perubahan-perubahan nilai masyarakat). *Kedua*, memperbaiki ketentuan atau aturan yang telah terbukti tidak sesuai untuk waktu yang lama. *Ketiga*, melakukan penyempurnaan lebih lanjut berkenaan dengan hak-hak konstitusional atau menguatkan institusi-institusi demokrasi.²² Apabila bercermin pada kondisi diatas, dalam konteks peran serta MPR dalam penguatan Ekonomi Kerakyatan, maka amandemen UUD NRI 1945 memiliki catatan sebagai berikut:

1. Amandemen konstitusi terjadi di suatu negara dapat merefleksikan bukan hanya faktor institusi, atau tekanan yang disebabkan oleh perubahan sosial dan politik, melainkan pula dikarenakan perbedaan “nilai” yang dilekatkan pada konstitusi itu sendiri. Dalam Pandangan Susi Dwi Harijanti, bahwa pada saat proses perubahan UUD 1945 terjadi antara tahun 1999-2002 dibandingkan dengan usulan perubahan kelima UUD 1945 menunjukkan budaya perubahan konstitusi yang berbeda. Perubahan pertama sampai keempat mendapat dorongan kuat dari masyarakat dan didukung oleh para partai politik. Namun, sayangnya, prosedur perubahan UUD 1945 bersifat elitis. Sebaliknya, usulan perubahan kelima, tidak mendapat dorongan yang kuat dari rakyat. Usulannya diajukan oleh elit penguasa, dan jika terjadi perubahan hampir dapat dipastikan prosesnya bersifat elitis pula. Dari kedua hal tersebut, sama sama tidak dijumpai hambatan politik. Namun, catatan kritis harus diberikan untuk usulan perubahan kelima UUD 1945 karena usulan tersebut dikhawatirkan diajukan dengan motif untuk

²² Marcus Bockenforde, *Constitutional Amandement Procedure*, International IDEA Constitution-Building Primer 10, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2017, hlm 4.

melindungi oligarki kekuasaan atau bahkan hanya untuk melindungi kepentingan sesaat.²³

2. MPR yang dipersenjatai kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3, yang berkaitan dengan “Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”; “memasyarakatkan ketetapan MPR”, serta “mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya” perlu mengoptimalisasi dan memperjelas kewenangannya. Salah satunya adalah melakukan pendalaman terhadap komponen haluan negara atau disebut sama dengan pemahaman “*Directive Principles of State Policy (DPSP)*”²⁴ kedepannya. Adanya pendalaman ini sebagai bentuk titik tekan perencanaan pembangunan kedepannya serta kritik atas inevektivitas RPJP Nasional sebagaimana disebutkan dalam pembahasan sebelumnya bahwa salah satu alasan Amandemen adalah “*memperbaiki ketentuan atau aturan yang telah terbukti tidak sesuai untuk waktu yang lama*”. Dalam kacamata komparatif, Desain haluan negara/DPSP ini juga diadopsi oleh beberapa Negara diantaranya:

Tabel. Desain Haluan Negara dalam Beberapa Konstitusi

No.	Negara	Muatan
1.	<i>Constitution of Independent Ireland</i>	Irlandia dengan Konstitusi 1937-nya, dikenal dengan <i>Constitution of Independent Ireland</i> , sebagai pertama kali dengan menuangkan “ <i>Directive Principles of State Policy (DPSP)</i> ,” atau model haluan negara pada Konstitusinya. ²⁵ Model haluan negara dalam Konstitusi Irlandia bermuatan prinsip-prinsip yang dijadikan sebagai rujukan yang bersifat operasional bagi penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan kebijakan kenegaraan. Muatannya, kurang lebih, mirip dengan pemahaman dengan prinsip dengan GBHN yang pernah Indonesia terapkan.
2.	Konstitusi India	ide <i>directive principles</i> dalam Konstitusi Irlandia tercantum BAB IVA <i>Fundamental Duties</i> Konstitusi India dan memiliki prinsip tersebut dikelompokkan dalam beberapa unsur, antara lain: (a) prinsip Gandhisme; (b) ekonomi dan sosial (<i>economic and socialistic</i>);

²³ Dalam hal ini juga terjadi hambatan politik (*political constraints*) yang mengindikasikan konfigurasi politik secara *de facto*. Dimana Hambatan yang lebih banyak mengindikasikan bahwa mereka (Partai Politik dan Masyarakat) yang menentang keinginan atau kepentingan untuk melakukan amandemen konstitusi dapat melakukan veto terhadap usulan amandemen yang mengakibatkan amandemen tidak terlaksana.

²⁴ Dalam Resa Yuniarsa Hasan, *Pergeseran Model Haluan Negara Di Indonesia*, Tesis (tidak diterbitkan), Universitas Indonesia, Jakarta, 2023, hlm 166

²⁵ *Ibid.*, hlm. 22-27. Lihat juga, “Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (Jakarta: LP3ES, 2015), hlm. 110-119. Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial: Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2018), hlm. 227-247. Jimly Asshiddiqie, *Pancasila: Identitas Konstitusi Berbangsa dan Bernegara*, (Depok: Rajawali Pres, 2020)”, hlm. 10. Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, “Garis Besar Haluan Negara Tahun 2020-2045, Makalah Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Badan Pengkajian MPR-RI, Diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI, Bali, 16 Maret 2017, hlm. 4. Lihat juga, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR,” (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 50.

No.	Negara	Muatan
		(c) politik dan administrasi (<i>political and administrative</i>); (d) keadilan dan hukum (<i>justice and legal</i>); (e) lingkungan hidup (<i>environmental</i>); (f) perlindungan monumen (<i>protection of monuments</i>); dan (g) perdamaian dan keamanan (<i>peace and security</i>). ²⁶
3.	Konstitusi Brasil	Dalam Konstitusi Brasil 1988 terindikasi dengan adanya Tata Ekonomi dan Keuangan (Title VII Economic and Financial Order) dan Tata Sosial (Title VIII The Social Order). Dimana dalam Konstitusi tersebut tercermin <i>Directive Principles of State Policy</i> (DPSP) maupun <i>Constitutional Directive Principles</i> , ²⁷ meskipun diterapkan secara tidak langsung sifatnya. Namun, secara substansi dapat mempengaruhi penafsiran atas berbagai hak asasi, juga memberi dan mengatur sebagai jaminan hak konstitusional tersebut dalam undang-undang. ²⁸
4.	Konstitusi Bangladesh	Bangladesh adalah salah satu negara yang menuangkan model haluan negara pada Pembukaan Undang-Undang Dasar (<i>Preamble</i> atau <i>Preamble</i>), pada Paragraf Kedua Pembukaan Konstitusi Bangladesh 1972. ²⁹ Kemudian, sebagai model haluan negara, prinsip-prinsip fundamental dalam kebijakan negara dijabarkan tersendiri dalam batang tubuh Konstitusi Bangladesh 1972, dalam " <i>Part II. Fundamental Principles of State Policy</i> ." ³⁰
5.	Konstitusi Nepal	Model haluan negara konstitusional Nepal secara jelas tertuang dalam Konstitusi Nepal 2015 pada " <i>Part 4. Directive Principles, Policies and Responsibilities of The State</i> ." ³¹ Model haluan negara tertulis pada Pasal 50 Konstitusi Nepal 2015, berkaitan pula dengan tujuan penyelenggaraan negara, yakni politik, sosio-kultural, ekonomi, dan hubungan internasional. ³² Dimana dari tujuan ekonomi, model haluan negara Adalah tujuan ekonomi Negara untuk menjadikan perekonomian nasional berdikari, mandiri, dan mengembangkannya menuju perekonomian yang berorientasi sosialisme dengan pemerataan sumber daya dan sarana, dengan mengakhiri segala bentuk eksploitasi dan ketimpangan ekonomi, dengan pemanfaatan sebesar-besarnya yang tersedia.
6.	Konstitusi China	Model haluan negara konstitusional di China (Taiwan) tercantum dalam Bab XIII tentang <i>Fundamental National Policies, Section 3</i> , mulai dari article 142 s/d artikel 157. ³³ Dengan catatan bahwa Dapat diakui juga

²⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010)," hlm. 23.

²⁷ Gerard Hogan, "Directive Principles, Socio-Economic Rights and The Constitutions, *Irish Jurist*, New Series, Vol. 36, 2001, hlm. 174-198. Lihat juga, Lael K. Weis, "Constitutional Directive Principles," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 37, No. 4, 2017, hlm. 916-945.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Lihat, Konstitusi Bangladesh 1972, Pembukaan, , tertulis "*Pledging that the high ideals of nationalism, socialism, democracy and secularism, which inspired our heroic people to dedicate themselves to, and our brave martyrs to sacrifice their lives in, the national liberation struggle, shall be the fundamental principles of the Constitution.*"

³⁰ Lihat, "model haluan negara Bangladesh dalam Bab II Konstitusi Bangladesh 1972, dengan mengatur prinsip-prinsip fundamental (Pasal 8) dan dijabarkan lebih lanjut pasal-pasal lainnya sebagai pedoman umum dan mendasar dalam kebijakan pemerintahan," https://www.constituteproject.org/constitution/Bangladesh_2014?lang=#65

³¹ Lihat, Konstitusi Nepal 2016. (*online*) https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2016?lang=#390

³² *Ibid.*, https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2016?lang=#396

³³ Misalnya, artikel 142 menentukan, "*National economy shall be based on the Principle of People's Livelihood and shall seek to effect equalization of land ownership and restriction of private capital in order to attain a well-balanced sufficiency in national wealth and people's livelihood*". Pada bagian dari artikel 143 ditentukan pula, "... *Mineral deposits which are embedded in the land, and natural power which may, for economic purpose, be utilized for public benefit shall belong to the State, regardless of the fact that private individuals may have acquired ownership over such land*". "*If the value of a piece of land has increased, not through the exertion of labor or the employment of capital, the State shall levy thereon an increment tax, the proceeds of which shall be enjoyed by the people in common*". Selanjutnya, artikel 144 menentukan, "*Public*

No.	Negara	Muatan
		bahwa sebagian ketentuan-ketentuan konstitusional yang demikian itu sudah ketinggalan zaman, jika dikaitkan dengan perkembangan globalisasi dewasa ini. Namun demikian, perlu dicatat bahwa sampai sekarang (terlepas dari masalah politiknya dengan Republik Rakyat Cina Taiwan) telah berkembang menjadi salah satu negara tanpa hutang di dunia. Perekonomian rakyat tumbuh merata sampai ke desa-desa. Padahal Taiwan bukan negara komunis dan bahkan anti komunis sejak awal berdirinya.

3. Dalam rangka melaksanakan poin nomor 1 dan nomor 2, Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu melakukan penggalan ide dan implementasi nilai terhadap sistem ketatanegaraan khususnya aspek Partisipasi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana penggalan ide dan implementasi nilai ini digunakan untuk menangani kekosongan Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana dalam Pasal tersebut, mengatur dalam Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat, sayangnya, norma ini mengalami *"incomplete norm"* di level amandemen terhadap UUD NRI 1945 karena dalam Pasal 96 ayat (9) hanya disebutkan *"Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden."*
4. Sehingga, berdasarkan pada poin-poin diatas, Amandemen kelima UUD NRI 1945 menunggu momen budaya perubahan konstitusi di Indonesia terealisasi, yaitu dorongan yang kuat dari rakyat dan didukung oleh para partai politik berikut institusi Ketatanegaraan lainnya. Dilain sisi, MPR melalui Badan Pengkajian terus menggali nilai-nilai dan menelusuri desain yang tepat dalam hal perumusan haluan negara kedepannya melalui sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya.

utilities and other enterprises of a monopolistic nature shall, in principle, be under public operation. In cases permitted by by law, they may be operated by private citizens". Artikel 145 menentukan pula, "With respect to private wealth and privately operated enterprises, the State shall restrict them by law if they are deemed detrimental to a balanced development of national wealth and people's livelihood". "Cooperative enterprises shall receive encouragement and assistance from the State". "Private citizens' productive enterprises and foreign trade shall receive encouragement, guidance, dan protection from the State".

Penguatan MPR Sebagai Jembatan Otonomi Daerah

Dr. Ngesti Dwi Prasetyo, S.H.,M.Hum

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA)

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

ngesti@ub.ac.id

Sejarah MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara tertinggi sebagai bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ketika sebelum amendemen UUD NRI 1945. MPR RI didirikan atas prakarsa Moh. Yamin di hadapan BPUPK untuk menjamin kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara kelembagaan.¹ Pada masa UUD 1945, MPR RI terdiri dari beberapa unsur, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan Karya.

Ketika Indonesia baru merdeka, MPR RI belum dapat terbentuk sehingga peran MPR digantikan oleh suatu Komite Nasional Pusat yang memiliki wewenang seperti MPR.² Pada saat itu menurut kewenangan yang dimilikinya, MPR seharusnya memilih Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan suara terbanyak. Namun hingga kejatuhan rezim Orde Lama MPR tidak pernah melaksanakan hal tersebut. Presiden dan Wakil Presiden pertama, Ir. Soekarno dan Moh. Hatta dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945 secara aklamasi bersamaan dengan pengesahan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara.³

Sejak era awal kemerdekaan hingga kejatuhan Orde Lama, MPR belum dapat difungsikan secara aktif. Hal ini disebabkan adanya pasang surut pemerintahan dengan dianutnya sistem parlementer berdasarkan demokrasi liberal. Era demokrasi liberal ditandai dengan pengacuan UUDS 1950 sebagai hukum dasar hingga pertengahan tahun 1959. Pada saat itu pemerintahan mengalami jatuh bangun akibat seringnya mosi

¹ Riri Nazriah, *MPRI RI: Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Masa Depan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007).

² Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia, 1997).

³ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 135.

tidak percaya oleh DPR terhadap kabinet sehingga proses pembangunan negara tidak berjalan optimal.

Selama proses demokrasi liberal tersebut, pemerintah telah berhasil melaksanakan pemilihan umum yang pertama pada tahun 1955 untuk memilih anggota DPR dan Dewan Konstituante. Konstituante inilah yang nantinya akan menyusun UUD yang baru untuk menggantikan UUDS 1950. Namun belum sampai tahap finalisasi, Presiden Soekarno menetapkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah agar kembali ke UUD 1945. Meski hal ini dilakukan untuk mencegah disintegrasi bangsa yang berkepanjangan, namun pengerjaan UUD yang baru tersebut telah mencapai 90% selesai.⁴

Sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut, dalam perkembangannya sepanjang 1960-1965 masih tidak pernah menyentuh wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945 dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktik MPRS tidak hanya menetapkan Garis Besar Haluan Negara tetapi juga menetapkan Soekarno sebagai “Presiden Seumur Hidup”. Namun setelah era orde lama dilanjutkan oleh era orde baru, MPR secara rutin telah melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui suara terbanyak namun masih belum mengubah dan menetapkan UUD 1945.⁵

Kewenangan MPR

Ketentuan kewenangan yang dimiliki MPR dalam UUD 1945 memberikan landasan yuridis bagi MPR dalam beberapa hal, seperti: a. Menetapkan UUD 1945; b. Mengubah UUD 1945; c. Menetapkan Garis Besar Haluan Negara; d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan suara terbanyak; dan e. Meminta Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden di akhir masa jabatannya.

Masalah Otonomi Daerah Pasca Reformasi

- Masalah Mikro

⁴ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Grafiti, 1995), hlm. 352.

⁵ Saldi Isra, *op. cit.*, hlm. 138-140.

Masalah ini berkaitan dengan aspek kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik mengindikasikan beberapa indikator terkait kesejahteraan masyarakat.⁶ **Pertama**, masalah kependudukan bahwa Indonesia pada tahun 2045 diprediksi akan mengalami masa bonus demografi yang ditandai dengan lebih banyaknya penduduk dengan usia produktif. **Kedua**, masalah kesehatan dan gizi sebagai contoh angka harapan hidup di Jawa Timur relatif terjadi peningkatan dari tahun ke tahun. **Ketiga**, masalah pendidikan bahwa terjadi ketimpangan kualitas pendidikan antar daerah menyebabkan tidak meratanya jumlah lulusan satuan sekolah tertentu. hal ini disebabkan adanya beberapa masalah terkait pemerataan dan perluasan akses yang masih kurang, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing, penataan tata kelola, akuntabilitas, citra publik, dan pembiayaan. **Keempat**, masalah ketenagakerjaan hingga saat ini masih menyisakan masalah seperti kenaikan upah, jumlah lapangan kerja, rendahnya kompetensi dan produktivitas buruh, serta masih ada pekerja anak di beberapa sektor. **Kelima**, taraf dan pola konsumsi bahwa pengeluaran masyarakat Indonesia rata-rata untuk memenuhi kebutuhan pangan dan non-pangan. Dari aspek kebutuhan non-pangan, telah melebihi kebutuhan akan pangan nasional yaitu mencapai 52,53% dari seluruh pengeluaran rumah tangga rata-rata. **Keenam**, perumahan dan lingkungan. **Ketujuh**, kemiskinan. Kedelapan, pengaruh sosial lainnya.

- **Masalah Meso**

Masalah ini berkaitan dengan aspek partisipasi dan pelayanan publik. Secara konseptual, Arstein berpendapat proses partisipasi publik digambarkan melalui delapan tangga partisipasi publik antara lain: (1) Kontrol Oleh Warga Negara, (2) Pendelegasian Wewenang, (3) Kemitraan, (4) Konsesi, (5) Konsultasi, (6) Pemberian Informasi, (7) Terapi, dan (8) Manipulasi. Namun yang menjadi masalah adalah partisipasi publik tersebut ternyata masih belum bisa lepas dari tingkat kepentingan, isu dan masalah yang hendak dipecahkan. Kepentingan sendiri menjadi motivasi yang lebih besar dan menjadi mayoritas alasan keikutsertaan

⁶ Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 225-242.

masyarakat dalam proses pembangunan terutama di daerah. Masyarakat di Indonesia masih cenderung untuk menimbang-nimbang apakah kegiatan tersebut memiliki dampak pada kepentingannya atau tidak, jika memang terdapat dampak tersebut maka masyarakat akan lebih berperan aktif dalam proses pembangunan tersebut. Sedangkan peran serta masyarakat dalam pelayanan public merupakan cerminan dari berlakunya “*good governance*”. Partisipasi publik merupakan salah satu bentuk pelayanan publik, karena hal ini sejalan dengan pandangan baru yang berkembang saat ini dalam upaya meningkatkan pelayanan public dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (*customer*), tetapi juga sebagai warga negara yang memiliki negara dan pemerintahan yang ada didalamnya (*owner*).

- **Masalah Makro**

Masalah ini berkaitan dengan aspek daya saing daerah. Dalam meningkatkan daya saing yang utama adalah terkait mengenai penataan regulasi, pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam membuat regulasi, regulasi yang dibuat di wilayah daerah meliputi peraturan dan keputusan oleh pemerintah daerah. Dalam perkembangan pemda otonom, eksistensi peraturan daerah ternyata memberikan warna bagi masing-masing pelaksanaan pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan memperhatikan karakteristik dan kekhasan daerah. Keterkaitan antara peningkatan daya saing daerah dan penataan regulasi berimbang pada ketersediaan sumber fiskal. Desentralisasi kekuasaan pemerintahan tanpa desentralisasi fiskal merupakan hal yang sia-sia karena pembangunan daerah dapat terlaksana apabila pemerintah daerah memiliki kecukupan dalam mengalokasikan anggaran.

Menurut Halim ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sejalan dengan pemikiran Waluyo yang mengatakan bahwa idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

sehingga daerah dapat benar-benar otonom, tidak lagi tergantung ke pemerintah pusat. Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD sebagai salah satu penerimaan daerah mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin besar PAD maka menunjukkan bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat berkurang. Sehingga dengan adanya desentralisasi fiskal dan otonomi, Pemerintah Daerah harus mengoptimisasikan potensi daerah untuk mendapatkan peningkatan bagi PAD

Potensi Pemberdayaan Otonomi Daerah Melalui Penguatan MPR

Arah pembangunan nasional di era orde baru terimplementasikan melalui UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut ke dalam TAP MPR. Kedudukan TAP MPR sebagai salah satu sumber tertib hukum hirarki perundang-undangan disebabkan oleh kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pasca reformasi, arah pembangunan nasional tidak lagi diatur melalui TAP MPR melalui GBHN, melainkan RPJPN yang dituangkan ke dalam UU No 17 Tahun 2007 untuk jangka waktu 20 tahun sebagai amanat dari UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN. UU RPJPN tersebut kemudian dikonkretisasikan lagi ke dalam visi dan misi pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Visi misi tersebut akan menjadi RPJMD dan RKP selama menjabat satu periode ke depan.

Di masa pemerintahan sebelum reformasi, MPR memiliki peran sentral dalam pembangunan nasional yang berlandaskan Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika. Kedudukannya sebagai lembaga negara tertinggi mengimplikasikan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan bertanggung jawab terhadapnya. Arah pembangunan nasional sebelum reformasi dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara melalui TAP MPR. Sebagai contoh, selama era orde baru GBHN telah

ditetapkan sebanyak enam kali melalui Program Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita I-VI) dari tahun 1969-1998.

Penetapan GBHN sebagai haluan negara mengimplikasikan adanya arah pembangunan yang terukur dan memiliki arah jangkauan yang jelas karena ditetapkan dalam jangka panjang yaitu 20 tahun. Hal ini tentu berbeda dengan RPJPN sebagai pedoman arah pembangunan karena konkretisasinya bergantung kepada penafsiran janji-janji politik atau visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden sehingga dapat memungkinkan pembangunan yang telah dilakukan oleh rezim pemerintahan sebelumnya dibatalkan oleh pemerintahan selanjutnya. Ketidaksinambungan dan ketidakharmonisan pembangunan setelah pergantian pemerintahan membuat arah pembangunan menjadi tidak terukur dan tidak terarah yang berimplikasi pada terhambatnya pemajuan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, terjadi ketidaksinkronan antara agenda pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah pusat dan agenda pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah daerah.

Pemerintahan daerah merupakan salah satu komponen pembentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konstitusi telah menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Perubahan paradigma sistem bernegara yang sentralistik beralih menjadi desentralistik pasca amendemen UUD 1945 semakin menegaskan komitmen terhadap pemajuan demokrasi dan hak asasi manusia. Arah pembangunan tidak lagi berparadigma politik-birokratis elitis dan dengan pendekatan ekonomi yang liberal-kapitalistis melainkan secara demokratis-partisipatif bagi terwujudnya kesejahteraan untuk segenap warga negara Indonesia yang dijamin oleh UUD NRI 1945.

Pemerintahan daerah sebagai komponen dalam bentuk negara kesatuan kontribusinya terhadap pembangunan nasional tidak dapat dikesampingkan. Diperlukan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengatur dan mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan kebijakan di

tingkat lokal bagi terwujudnya pembangunan untuk rakyat Indonesia seluruhnya dan seutuhnya. Pembangunan tidak lagi dapat dilakukan dengan mengacu paradigma sentralistik dengan keputusan bersifat satu arah sedangkan pemerintahan daerah hanya bersifat sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Hal ini tentu akan mematikan semangat inovasi dan kreativitas yang berpotensi besar bagi pembangunan nasional secara jangka panjang. Selain itu, hal ini juga semakin memperkuat komitmen terhadap upaya peningkatan kehidupan demokrasi yang bermartabat dan berdaulat.

Dari uraian permasalahan dan evaluasi pelaksanaan pemerintahan daerah pada poin sebelumnya, sehingga diperlukan upaya penguatan dan pemberdayaan lebih inklusif untuk wilayah otonomi daerah melalui penguatan kewenangan MPR. Wacana penambahan kewenangan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagaimana bentuk revitalisasi kewenangan GBHN pada masa orde baru dirasa relevan untuk dilakukan saat ini. Namun, hukum positif eksisting masih belum dapat mengakomodir agar MPR dapat melaksanakan tersebut.

Adapun langkah yang harus ditempuh pertama-tama tentu adalah dengan melakukan amendemen secara terbatas dan dilakukan secara adendum untuk menambahkan kewenangan MPR dalam hal menetapkan PPHN. Dengan ditambahkannya PPHN sebagai satu acuan pembangunan jangka panjang tentu akan berimplikasi pada perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu contohnya adalah kehadiran PPHN ini akan berpotensi akan mengubah struktur, fungsi, tugas, kewenangan serta hubungan kewenangan antar organ-organ kenegaraan.

Dengan demikian, MPR dalam melakukan revitalisasi atas GBHN ini mengubah nomenklatur Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi Pokok-Pokok Haluan Negara melalui Ketetapan MPR berkaitan dengan rekomendasi MPR seputar UUD NRI 1945 dalam Ketetapan MPR RI No. 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019,18 pada Pasal 1 yakni: 1) Pokok-Pokok Haluan Negara; 2) Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah; 4) Penataan Sistem Presidensial; 5) Penataan Kekuasaan Kehakiman; 6) Penataan Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber

Segala Sumber Hukum Negara; 7) Pelaksanaan permusyawaratan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Potensi pemberdayaan pemerintahan daerah dapat dilihat pada masa pra reformasi yang mana terdapat beberapa landasan yuridis formiil bagi pelaksanaan pemerintahan daerah. Sebagai contoh, amanat untuk menata ulang hubungan pusat dan daerah dapat dibaca dalam Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Mempertahankan dan Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian, secara eksplisit, Pasal 7 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 memerintahkan untuk pelaksanaan pembaruan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan Undang-Undang.

Berdasarkan fakta empiris di atas, terlihat bahwasanya keberadaan MPR cukup penting dalam upaya membangun masyarakat daerah yang mandiri dan berdaya saing. Dengan dikeluarkannya TAP MPR selaku lembaga negara tertinggi merupakan bentuk *chain of commander* kepada organ kekuasaan lain untuk mengakselerasi pembangunan nasional berdasarkan arah jangkauan yang telah ditetapkan dalam PPHN.

DAFTAR PUSTAKA

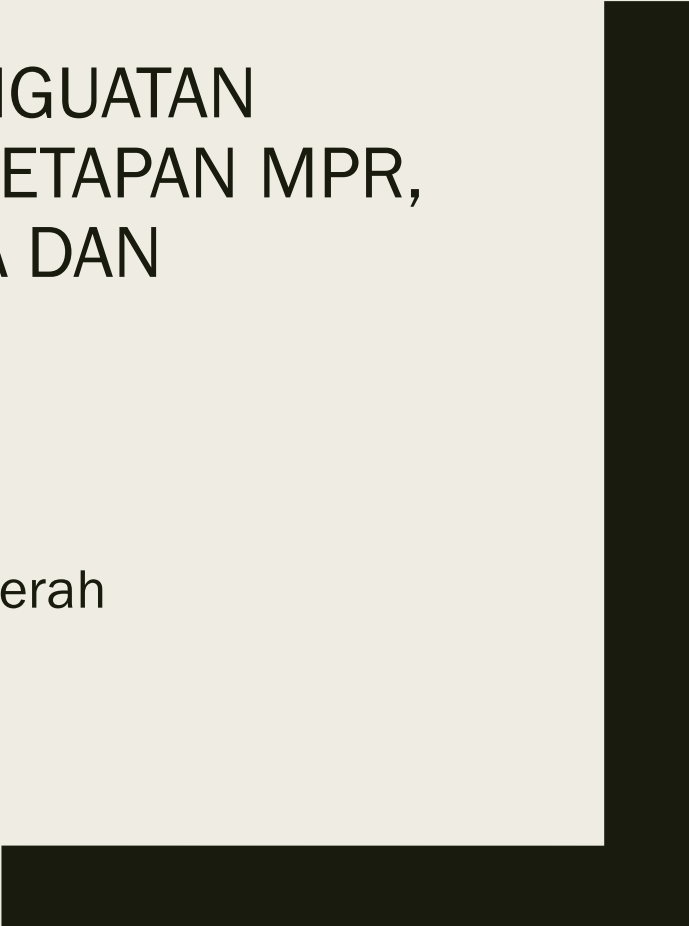

- Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafiti, 1995.
- Riri Nazriah. *MPRI RI: Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Daerah, Pusat Pengembangan Otonomi. *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia, 1997.

- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafiti, 1995.
- Nazriah, Riri. *MPRI RI: Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

PowerPoint

Focus Group Discussion (FGD)

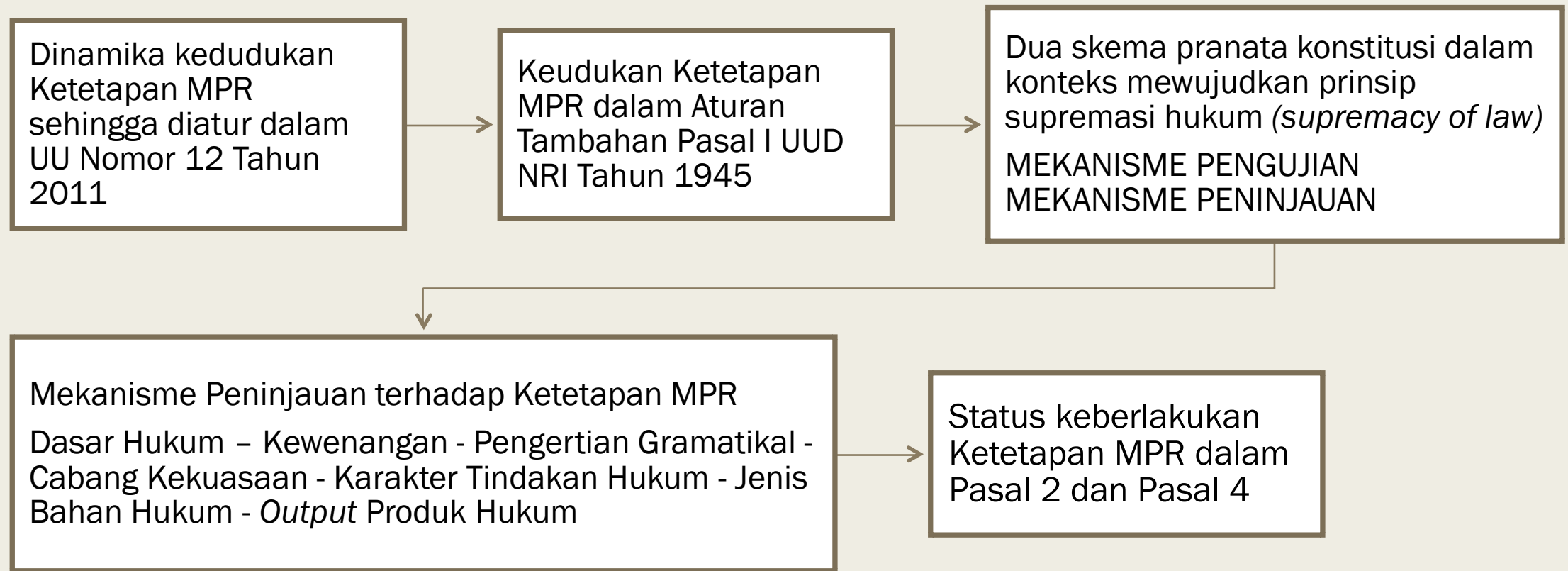
**BADAN PENGKAJIAN MPR DENGAN UNIVERSITAS
BRAWIJAYA**



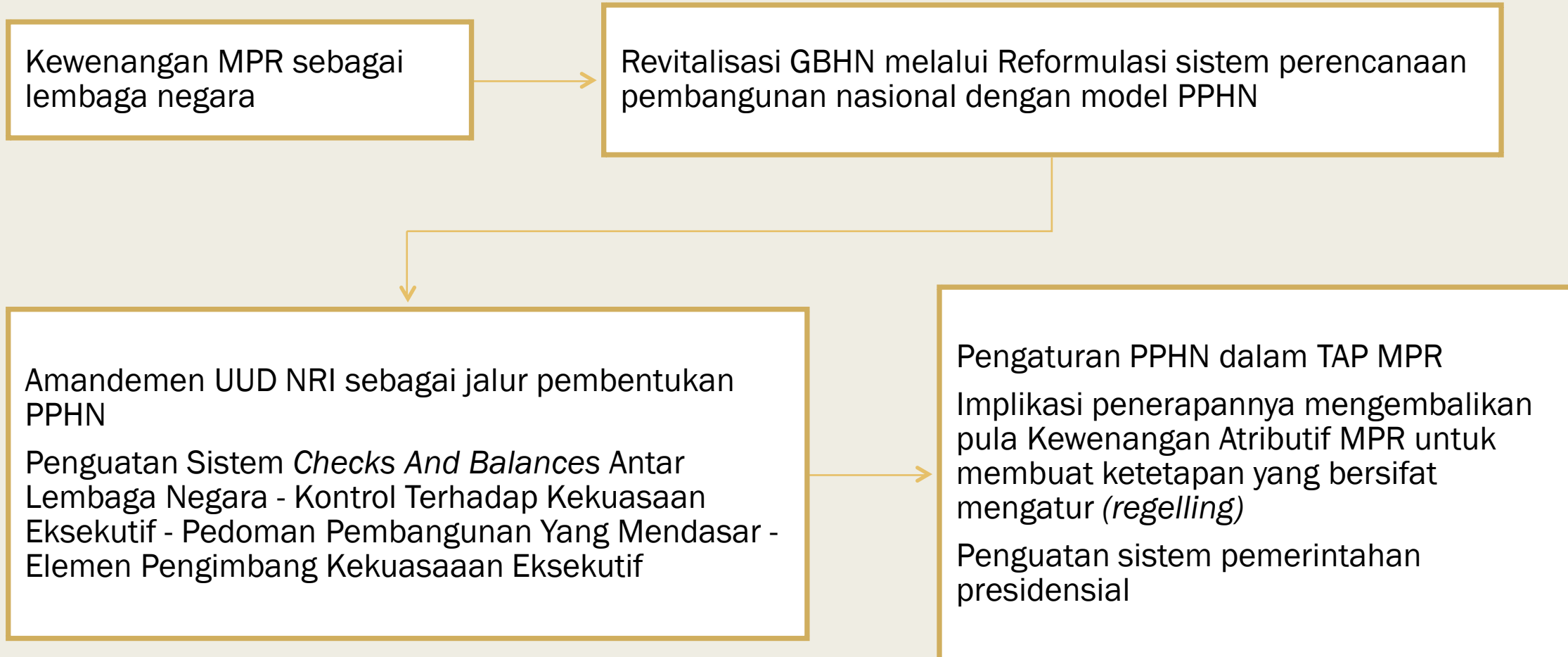
POKOK-POKOK PENATAAN DAN PENGUATAN
KEWENANGAN MPR DALAM BIDANG KETETAPAN MPR,
POKOK-POKOK HALUAN NEGARA DAN
WAWASAN KEBANGSAAN

Ria Casmi Arrsa
Ketua Pusat Pengembangan Otonomi Daerah
Universitas Brawijaya

PENGUATAN KEWENANGAN MPR MELALUI PENINJAUAN TERHADAP MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPR



PENGUATAN KEWENANGAN MPR TERHADAP POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)



Perbandingan Negara yang Menerapkan Konsep Haluan Negara

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parlemen	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul Directive Principles of Social Policy.
India	Sistem Parlemen	Disebutkan secara tegas dalam BAB IV Konstitusi India dengan judul Directive Principles of Social Policy.
Filipina	Sistem Presidensial	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan Declaration of Principles and State Policies Principles.
Afrika Selatan	Sistem Pemerintahan campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara.
Brazil	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.
Korea Selatan	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.

PENGUATAN KEWENANGAN MPR TERHADAP WAWASAN KEBANGSAAN DI DAERAH

PPHN memuat Wawasan Nusantara yaitu terkait cara pandang bangsa Indonesia terhadap dirinya dan lingkungan strategis yang melingkupinya

Kedudukan Wawasan Nusantara bagi bangsa Indonesia dan aspek-aspek pendukungnya.
Wilayah – Bangsa – Politik – Ekonomi – Sosial Budaya – Pertahanan dan Keamanan

Pembinaan Wawasan Kebangsaan sebagai salah satu urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan Kepala Daerah. (Pasal 25 ayat (1) huruf a UU 12 tahun 2011)

Sosialisasi Empat Pilar MPR RI

Peraturan Daerah Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan di Daerah Istimewa Yogyakarta

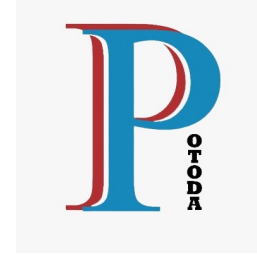
Dengan dirumuskannya Wawasan Nusantara dalam PPHN sebagai Ketetapan MPR, setiap rumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan nasional harus mencerminkan hakekat rumusan Wawasan Nusantara begitupun seharusnya dalam Pemerintahan Daerah.

شكرا على حسن اهتمامكم

و السلام عليكم و رحمة الله و بركاته



**Kampus
Merdeka**
INDONESIA JAYA



MPR dan Perubahan UUD NRI 1945

**Oleh :
Ibnu Sam Widodo., S.H., M.H**

Kewenangan MPR

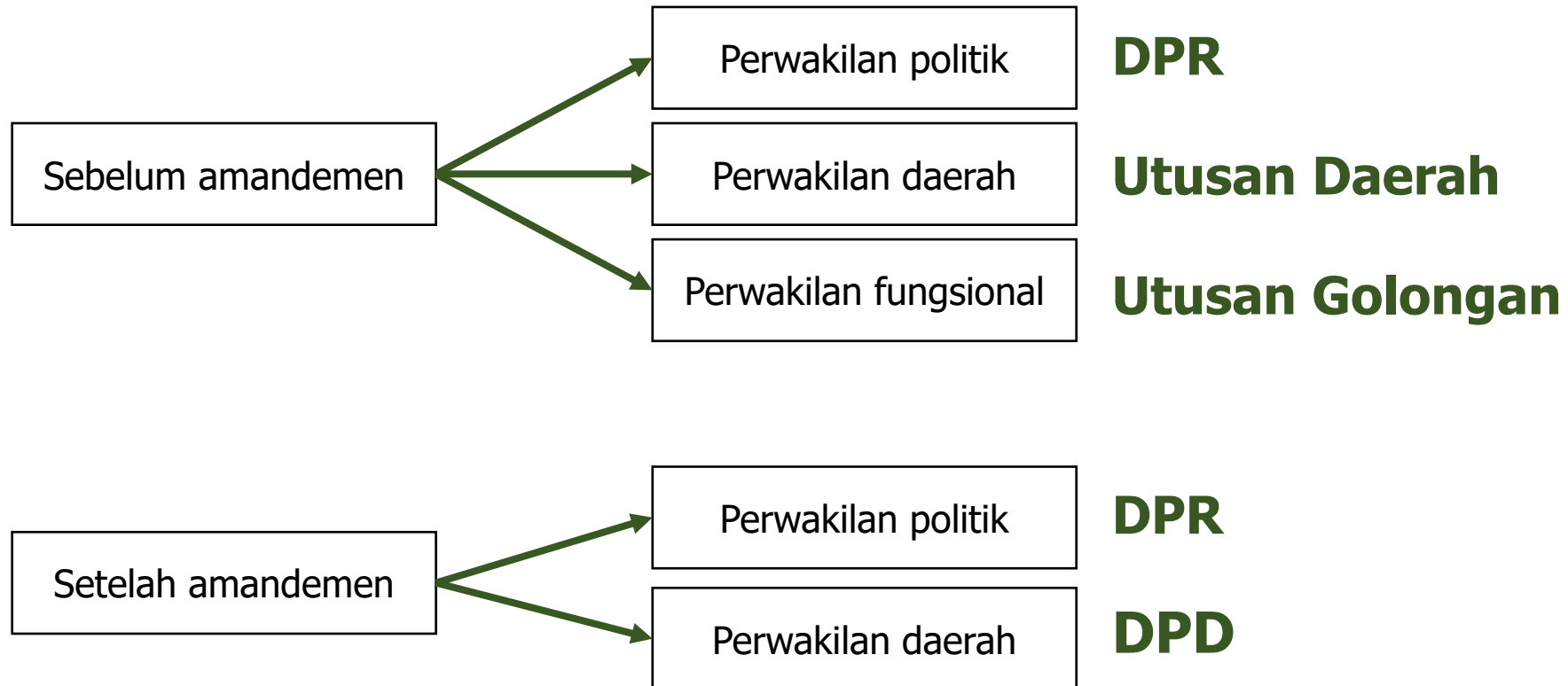
Pasal 3 UUD NRI 1945

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang - Undang Dasar.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

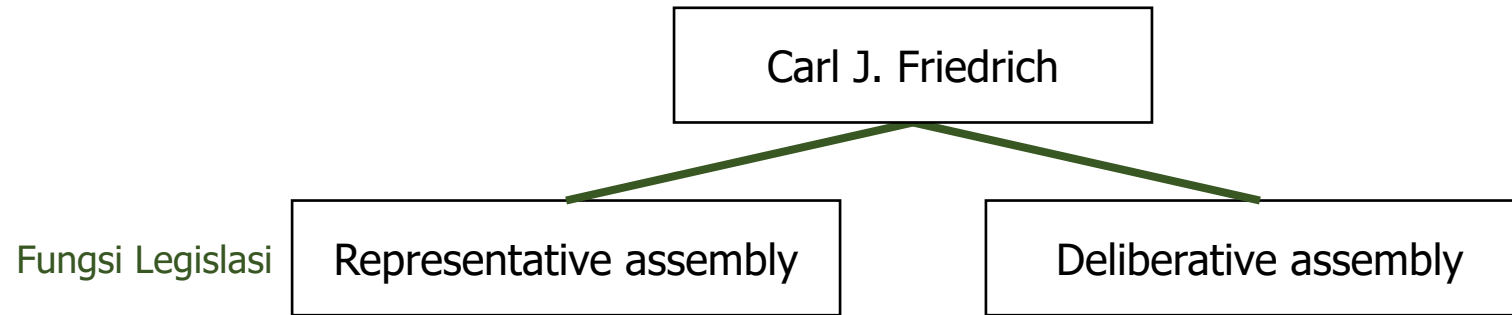
Pasal 4 UU MD3 17/2014 MPR

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

STRUKTUR KEANGGOTAAN MPR



PENEGASAN SISTEM KAMAR DI INDONESIA



Fungsi pengawasan terhadap fiskal, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri

Berdasarkan pandangan ini, Indonesia dapat dikatakan menganut sistem trikameral. Sebab, **pasca amandemen** yang mengakibatkan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sehingga kedudukannya menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya.

MPR, DPR, dan DPD sebagai tiga pilar parlemen RI yang mandiri masing-masing memiliki anggota tersendiri, struktur kelembagaan, ruang lingkup jabatan atau kewenangannya, serta aturan-aturan tersendiri mengenai prosedur dalam lembaga tersebut

KESEIMBANGAN PERAN DPR DAN DPD

Untuk memperbaiki konstruksi MPR, perlu melihat dari berbagai sisi. Tidak hanya sekadar melihat sistem parlemennya, tetapi juga struktur kelembagaan internalnya, sehingga di dalam internal kelembagaan MPR itu sendiri terwujudnya *checks and balances*.

Penguatan Peran DPD

Pertama, dari segi jumlah keanggotaan DPD. Adanya ketimpangan jumlah anggota antara DPR dan DPD akan berpengaruh pada voting dalam sidang MPR nantinya. Sehingga, dengan seimbangnya jumlah anggota DPR dan DPD, maka pemenuhan *quorum* juga akan seimbang antara kedua lembaga. Proporsionalitas dibutuhkan untuk menjaga keseimbangannya dari segi kuantitas.

Kedua, dari segi kewenangan DPD. DPD perlu menjadi lembaga legislatif yang selayaknya juga memiliki kewenangan membuat undang-undang bersama DPR. Dengan kata lain, agar mewujudkan *checks and balances* masing-masing lembaga, maka DPD perlu memiliki kewenangan legislasi berkaitan dengan otonomi daerah dan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

REKOMENDASI

1) Amandemen Undang – Undang Dasar Tahun 1945

Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang - Undang Dasar”

Amandemen sebagai “Pintu Utama”

2) Penambahan Kewenangan

- **MPR berwenang membentuk “Pedoman Bernegara”**
- **“Pedoman Bernegara” merupakan kewenangan MPR sebagai “Penjaga Marwah Pancasila”**
- **Produk Hukum “Pedoman Bernegara” Penambahan Kewenangan Melalui “Amandemen UUD”**

Produk Hukum

- Penambahan kewenangan MPR diatur sebagai materi muatan di dalam UUD NRI 1945.
- Kewenangan dalam membentuk pedoman bernegara dan menjalankan marwah Pancasila ini perlu diatur dalam UUD NRI 1945 sebagai asas pokok yang nantinya akan diatur lebih lanjut dan secara teknis melalui undang-undang

3) Rekomendasi: Perubahan Keanggotaan MPR

Melalui penambahan kembali Utusan Golongan ke dalam struktur keanggotaan MPR

Penghidupan kembali Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR nantinya **tidak menjadikan Utusan Golongan sebagai kamar baru parlemen**, tetapi hanya sebagai **salah satu unsur Anggota MPR**. Diperlukan pula adanya **klasifikasi atau parameter** dalam menentukan keterwakilan Utusan Golongan berdasarkan organisasi, kelompok, atau komunitas mana yang berhak menjadi anggota Utusan Golongan dalam MPR. Hal yang utama adalah golongan yang **tidak terafiliasi dengan politik**.

Golongan profesi, yang ditentukan berdasarkan perannya di bidang perekonomian, organisasi profesi, ikatan, atau asosiasi. Contoh: Golongan petani, nelayan, ikatan advokat, ikatan dokter, dan sebagainya.

Golongan organisasi masyarakat, berasal dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan sebagainya.

Golongan cendekiawan, berasal dari para intelektual bangsa. Contoh: Guru besar, ahli ketatanegaraan, akademisi teladan, peneliti, mantan Presiden dan/atau mantan Menteri

Golongan organisasi sosial, meliputi unsur masyarakat yang berada atau concern dalam kondisi atau suatu isu sosial. Contoh: penyandang disabilitas, perlindungan anak, lingkungan, kesehatan, dsb.

TERIMA KASIH



Kewenangan MPR ketika Negara dalam Keadaan Darurat

Syahrul sajidin, Averos Aulia Ananta Nur



PENGANTAR

**01 SOLUS POPULI
SUPREMA LEX ESTO**

**02 SIAPAKAH YANG
BERWENANG
MENENTUKAN HUKUM
TERTINGGI**

**03 HUKUM TERTINGGI =
LEMBAGA NEGARA
TERTINGGI??**

KONDISI DARURAT DALAM SEJARAH INDONESIA

- Awal kemerdekaan
- G30S-PKI tahun 1965
- Reformasi tahun 1998
- Pandemi Covid 19

AWAL KEMERDEKAAN

- AGRESI militer belanda
- Pindahnya ibu kota negara
- Pemerintahan sementara
- Pengakuan kedaulatan
- 1950-1959 PEMERINTAH MEMBUAT 171 UU DARURAT

1965/G30S/PKI

- Pada saat terjadinya peristiwa G30S-PKI Indonesia menggunakan UUD 1945.
- Kekuasaan Soekarno mengalami ketidakstabilan.
- Dengan dikeluarkannya Supersemar, Soekarno memberikan mandat kepada Soeharto untuk memulihkan keadaan dan kewibawaan pemerintah.
- MPRS pada sidang tanggal 7 Maret 1967 memutuskan untuk mencabut kekuasaan Soekarno.
- Sidang istimewa MPRS tanggal 12 Maret 1967 memutuskan untuk mengangkat Soeharto sebagai presiden.

REFORMASI 1998

- Gejolak diawali dari krisis ekonomi yang terjadi hampir di seluruh wilayah asia tenggara
- Desakan untuk Presiden Soeharto mundur
- Ketua DPR/MPR, Harmoko, mengumumkan hasil rapat pimpinan DPR/MPR yang meminta Soeharto secara arif dan bijaksana sebaiknya mengundurkan diri pada 18 Mei 1998.
- Pimpinan DPR dan 4 pimpinan fraksi menekankan pengunduran diri harus konstitusional.
- Soeharto mengumumkan pengunduran diri dari jabatan presiden dan BJ Habibie diangkat menjadi presiden pada 21 Mei 1998.
- Lepasnya Timtim



PANDEMI COVID19

- Pandemi global
- Angka positif dan kematian yang tinggi
- Menurunnya perekonomian
- Pembatasan wilayah
- Presiden menetapkan beberapa Perppu yaitu Perppu 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara di Kala Pandemi, Perppu 2/2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Perppu 1/2022 tentang Pemilihan Umum, dan Perppu 2/2022 tentang Cipta Kerja.
- DPR menyelenggarakan beberapa kali RDPU dengan beberapa stakeholder untuk membahas penanganan pandemi covid 19.



ISU YANG BERKEMBANG SAAT PANDEMI

- PERPANJANGAN MASA JABATAN PRESIDEN
- PENUNDAAN PEMILU
- PENEGAKAN HUKUM
- INVESTASI
- EKONOMI DAN PERBANKAN



KEADAAN DARURAT DALAM KONSTITUSI

- Tidak muncul frasa “keadaan darurat”.
- Konstitusi menyebut frasa “keadaan bahaya” dan “ihwal kegentingan yang memaksa” pasal 12 UUDNRI.
- Berdasarkan UU 74/1957, keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat atau keadaan perang apabila:
 1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
 2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.
- Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, penentuan ihwal kegentingan yang memaksa sangat subjektif karena menjadi hak presiden. MK merumuskan tiga hal yang dijadikan parameter adanya kondisi ihwal kegentingan yang memaksa.



PERLUASAN KONDISI DARURAT

- Darurat sipil atau Darurat militer atau Darurat Perang
- Darurat Keuangan Negara
- Darurat Ekonomi
- Darurat Kesehatan
- Darurat Kebencanaan



PENGERTIAN UMUM

- MEMBAHAYAKAN
- KEBUTUHAN YANG MENGHARUSKAN
- KETERBATASAN WAKTU

FAKTA EMPIRIS

- KEDARURATAN MENJADI ALASAN TERCIPTANYA PEMERINTAHAN YANG OTORITER
- KEDARURATAN SERING DITAFSIRKAN/DIRESPON DENGAN KEKUASAAN, KEKUATAN ATAU BAHKAN TERKADANG KEKERASAN
- MENGESAMPINGKAN KAIDAH HUKUM PASAL 4 (1) KONVENSI INTERNASIONAL “Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, Negara-negara Pihak Kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini,” YANG MERUPAKAN CELAH TAFSIR



PERSOALAN KONSTITUSIONAL

- ALASAN/PERSYARATAN PENETAPAN KONDISI DARURAT
- LEMBAGA NEGARA YANG MENETAPKAN KONDISI DARURAT
- BATASAN KEWENANGAN DALAM KEADAAN DARURAT
- TUGAS DAN FUNGSI LEMBAGA NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT
- BATASAN WAKTU PENENTUAN
- KEWENANGAN PENGUJIAN





KRITERIA

- Mengancam keamanan dan ketertiban umum di seluruh wilayah Indonesia yang diakibatkan oleh pemberontakan dan kerusuhan.
- Terjadi perang atau bahaya perang yang membahayakan integrasi bangsa dan kedaulatan negara.
- Terjadi pelemahan ekonomi secara signifikan.
- Negara tidak bisa menggunakan alat perlengkapannya secara normal.



Kewenangan MPR

- MPR tidak memiliki kewenangan konstitusional apapun yang berkaitan langsung dengan keadaan darurat.
- MPR belum pernah menetapkan kondisi Darurat saat masih menjadi lembaga tertinggi negara

A close-up, side-profile view of a soldier in camouflage gear aiming a rifle. The soldier is wearing a helmet and a tactical vest. The rifle is a modern assault rifle with a scope and a magazine. The background is a solid green color.

KEWENANGAN MPR

- MPR dapat menyelenggarakan sejenis “sidang istimewa” untuk menetapkan keadaan darurat atau meminta pertanggungjawaban presiden atas segala keputusan dan kebijakannya selama keadaan darurat.
- Peran yang dilakukan oleh MPR diharapkan dapat mencegah abuse of power dan disintegrasi bangsa.

A soldier in a green helmet and uniform is shown in profile, aiming a rifle. The background is a solid green color.

REKOMENDASI

- Melakukan amandemen terhadap ketentuan UUD 1945 terkait dengan ketentuan Pasal 12 dan kewenangan MPR
- Menyusun “Undang-Undang Kedaruratan” dengan melibatkan MPR sebagai lembaga negara yang berwenang untuk menyetujui atau menolak status “Darurat”
- Jaminan perlindungan kedaulatan rakyat dan pemenuhan HAM dalam masa Darurat
- Batasan waktu masa darurat
- Evaluasi pemerintahan pada masa darurat



Kewenangan MPR Dalam Penguatan Keuangan Negara

Bahrul Ulum Annafi

Konsep Umum

Negara Kesejahteraan (*welfare state*) menuntut semakin tingginya peran negara terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara.

Semakin tinggi peran negara, maka harus ditunjang dengan pengelolaan keuangan yang baik.

Latar Belakang

Keuangan Negara dalam UUD NRI 1945:

- Pasal 18A Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah
- Pasal 22D Pemeriksaan Keuangan negara
- Pasal 23 UUD NRI 1945 berfokus pada pengaturan mengenai APBN, mulai dari penetapan APBN, jangka waktu, Pengajuan dan Pembahasan APBN hingga bentuk produk hukum dari APBN itu sendiri.
- Pasal 23A mengatur mengenai pengaturan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa;
- Pasal 23B mengatur mengenai macam dan harga mata uang;
- Pasal 23C mengatur mengenai hal-hal lain terkait keuangan negara;
- Pasal 23D mengatur mengenai Bank Sentral.

Aturan Pelaksanaan

Beberapa Peraturan Perundang-Undangan terkait Pengelolaan Keuangan

**Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003
tentang Keuangan Negara**

**Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004
tentang Perbendaharaan Negara**

**Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022
tentang Hubungan Keuangan antara
Pemerintah Pusat dan Pemerintahan
Daerah**

1. Pengaturan dalam Peraturan Perundang-Undangan terdapat tumpang tindih, semisal terkait pemaknaan luasan ruang lingkup keuangan negara, apakah diartikan terbatas pada APBN atau termasuk di dalamnya terkait dengan APBD, BUMN, dll
2. Seringkali perencanaan dan penganggaran tidak sinergi, sehingga perlu ada sinkronisasi antara dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran.
3. Problem desentralisasi fiskal yang belum mampu mewujudkan kesejahteraan dan kemandirian daerah
4. Potensi resentralisasi dalam pengelolaan keuangan daerah.



Kewenangan MPR

1. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan, dimulai dari amandemen terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945
2. Penyusunan dokumen Haluan negara sebagai pedoman utama pelaksanaan keuangan negara

Terima Kasih



PELUANG TANTANGAN

PENGUATAN KEWENANGAN MPR

FGD MPR, 20 Juni 2023

Start Slide

Titik Awal Perjalanan MPR

Amandemen UUD NRI 1945 memberikan dampak terhadap kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR di dalam konsolidasi lembaga-lembaga negara Indonesia

MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, hapusnya kewenangan untuk menetapkan GBHN

MPR memiliki kewenangan yang mengarah pada kegiatan seremonial

Arah Perkembangan?
MPR mencoba untuk menemukan kembali posisi dalam proses perencanaan pembangunan negara melalui penguatan kewenangan MPR



MPR Dalam Bingkai NKRI



Sistem Parlemen di Indonesia

Terdapat pergeseran sistem unikameral menjadi trikameral sistem. (MPR, DPR, dan DPD berdiri sendiri)



Legitimasi Representasi MPR

MPR merupakan representasi atas dua kepentingan yaitu nasional dan kedaerahan. Dalam bingkai demokrasi MPR merupakan perwujudan kedaulatan rakyat karena pengisian jabatannya melalui Pemilu



Presiden bukan mandataris MPR

Permasalahan yang harus dijawab lebih lanjut adalah mengenai Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat (direct popular vote). Mekanisme pertanggung jawaban tidak diperlukan, indikator pertanggung jawaban (GBHN) dianggap tidak lagi diperlukan.

Alasan masih diperlukan penguatan kewenangan MPR? Salah satu penguatan melalui kewenangan penetapan haluan negara

Konsolidasi MPR dengan Lembaga Negara Lain

Organ Negara : Fungsi dan Wadah
Perkembangan lembaga negara tidak hanya mengacu pada trias politica, muncul kebutuhan auxiliary state organ. Penguatan kewenangan MPR melalui pendekatan fungsi:

Fungsi Pendidikan Kebangsaan

Memasyarakatkan dan Mengkaji 4 Pilar sebagai bagian pendidikan kebangsaan, melegitimasi MPR sebagai penentu untuk mensarikan 4 pilar pada dokumen-dokumen perencanaan

Fungsi Arah dan Perencanaan

Rezim perencanaan tunduk pada UU SPPN. Menitik beratkan pada eksekutif perspektif. Tidak dibukanya ketentuan obligatif untuk mengajak MPR dalam agenda penentuan perencanaan pembangunan



Penguatan Kewenangan dan Tugas MPR

Berdasarkan analisis mengenai MPR dalam bingkai NKRI, konsolidasi dan pedeketan fungsi atas MPR, maka penguatan kewenangan MPR dapat dilakukan dengan Penetapan Arah dan Kebijakan (Haluan) dan Evaluasi Kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden

Perencanaan yang melibatkan MPR menghindari praktik demokrasi majoritarian

MPR perlu memiliki kewenangan evaluasi kinerja Presiden dan Wapres, karena UU SPPN evaluasi dilakukan di internal eksekutif.

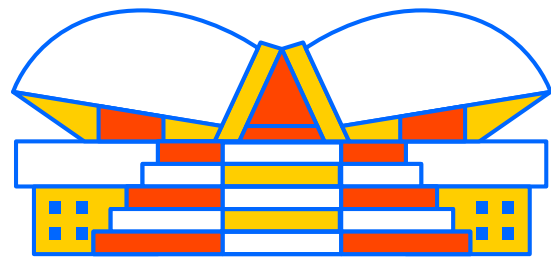


Arah Pengaturan?

Dalam konteks penetapan perencanaan melalui produk hukum apa? Apakah MPR secara murni menetapkan haluan atau bersama-sama dengan Presiden?

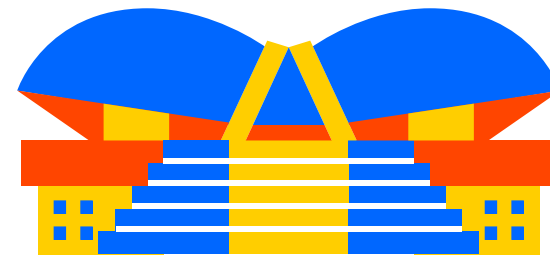
Mekanisme Evaluasi yang berbeda dengan pertanggung jawaban Pres-Wapres kepada MPR

Peluang Penguatan Kewenangan MPR



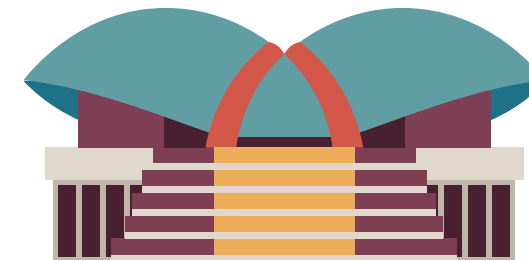
Legitimasi Kuat MPR

MPR memiliki legitimasi kuat karena sebagai perwakilan rakyat yang merepresentasikan kepentingan "nasional" dan "daerah"



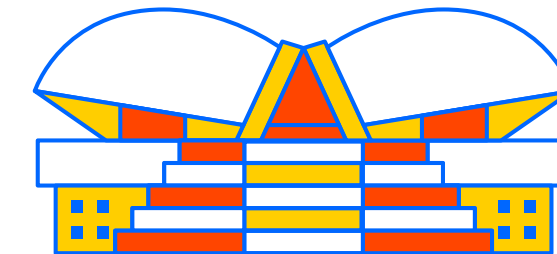
Mekanisme Amandemen UUD

UUD NRI 1945 bukanlah kitab suci, sehingga meskipun seolah perubahannya bersifat rigid masih dimungkinkan untuk dilakukan perubahan dan perbaikan



Perencanaan Yang Holistik

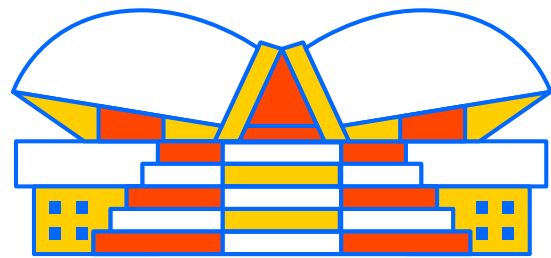
Perencanaan pembangunan seyogyanya tidak hanya menjadi domain eksekutif tapi perlu melibatkan partisipasi seluruh rakyat melalui pelibatan lembaga perwakilan



Generasi Yang Berbeda

Kondisi demografi Indonesia, menunjukkan rentang usia 0-39 tahun sebanyak 64%. Sehingga ketika masa orde baru usia mereka di bawah 15 tahun. Dapat dimungkinkan memunculkan perspektif baru terkait isu GBHH.

Tantangan Penguatan Kewenangan MPR



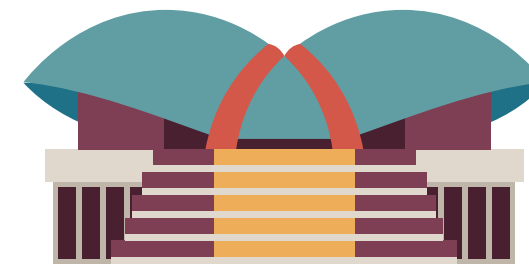
Politik dan Kesejarahan

Perspektif masyarakat MPR sebagai lembaga yang melegitimasi langgengnya kekuasaan presiden dan GBHN merupakan produk orde baru. Meskipun ini bisa di uji melalui pengujian survey



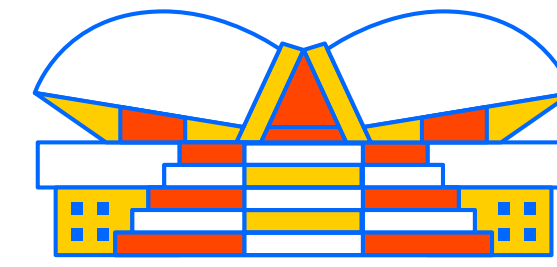
Konsolidasi Lembaga

Dikarenakan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka memasukkan kewenangan menetapkan haluan negara harus diharmonisasikan dengan kewenangan lembaga negara yang lain



Sistem Peraturan Perundang-Undangan

Dokumen haluan negara harus diformalisasi dalam suatu produk hukum, penentuan bentuk produk hukum akan menentukan bagaimana proses pembentukan dan proses pengujiannya



Pilihan Momentum Penguatan

- Tahun 2024 Pemilu Serentak Dilaksanakan. Pemilu serentak
- Tahun 2025 RPJP Nasional akan habis, dan harus segera dilakukan penyusunan di tahun 2024

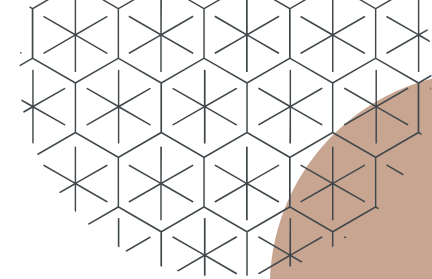
Rekomendasi

- Dikarenakan penguatan kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara dapat menyebabkan perubahan konsolidasi lembaga negara maka penguatan tersebut harus dilakukan melalui amandemen UUD NRI 1945
- Jika kita merujuk pada kondisi eksisting saat ini (lembaga dan sistem per-UU), kemungkinan yang paling tepat adalah haluan negara difungsikan sebagai pengganti RPJP Nasional yang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun, sehingga dapat menjadi pegangan bagi Pemerintah untuk menentukan program jangka menengah sesuai dengan haluan negara.
- Namun jika pilihan kebijakan Haluan Negara berakibat UU SPPN dicabut, maka rezim pengaturan perencanaan pembangunan perlu untuk dilakukan penataan kembali.





**Kampus
Merdeka**
INDONESIA JAYA



KEWENANGAN MPR DALAM PENGUATAN EKONOMI KERAKYATAN

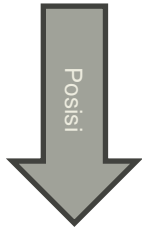
(Menakar Konsistensi Layout dan Orientasi
Pembangunan)

Mohamad Rifan

TITIK AWAL: DESAIN KEWENANGAN MPR DAN EKONOMI KERAKYATAN

Kewenangan MPR

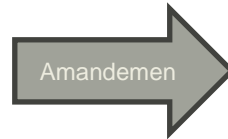
- menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara,
- memilih Presiden dan Wakil Presiden; dan
- mengubah UUD



Catatan:

MPR sebagai salah satu lembaga yang mengemban dimensi strategis dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara:

- Ideologi;
- Politik;
- Hukum;
- **Ekonomi**;
- Sosial dan budaya;
- serta pertahanan dan keamanan.



UUD NRI 1945

- Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
- Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden;
- 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 .

UU MD3

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

Dimensi “Ekonomi”

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945:

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.



TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi :

desain “demokrasi ekonomi” adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam Politik Ekonomi Negara



Poin Ekonomi Kerakyatan

- pendekatan kegiatan ekonomi dari pelaku ekonomi berskala kecil, yang disebut *perekonomian rakyat*.
- pendekatan sistem ekonomi, yaitu **demokrasi ekonomi** atau sistem pembangunan yang demokratis, atau disebut *pembangunan partisipatif (participatory development)*



Poin Demokrasi Ekonomi

- *demokrasi harus dipandang dalam 2 (dua) posisi yaitu sebagai falsafah hidup dan sebagai bentuk pemerintahan.*
- *dinamika Ekonomi Kerakyatan terekam dalam GBHN 1999 s/d 2004 yang menegaskan bahwa pembangunan ekonomi dibangun dengan berlandaskan sistem ekonomi kerakyatan.*



Simpulan:

Ekonomi kerakyatan adalah suatu sistem ekonomi yang harus di anut sesuai dengan falsafah negara kita yang menyangkut dua aspek, yakni keadilan dan demokrasi ekonomi, serta keberpihakan kepada ekonomi rakyat.

Pasal dalam TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998	Added Value
<p>Pasal 3</p> <p>Dalam pelaksanaan Demokrasi Ekonomi, tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.</p>	<p>Penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi disertai kepedulian yang lemah.</p>
<p>Pasal 2</p> <p>Politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi, usaha besar swasta, dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan efisiensi nasional yang berdaya saing tinggi.</p>	<p>Pemitraan, pemberdayaan dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua potensi bangsa, terutama pemerintah sesuai kemampuannya.</p>
<p>Pasal 4</p> <p>Pengusaha ekonomi lemah harus diberi prioritas, dan dibantu dalam mengembangkan usaha serta segala kepentingan ekonominya, agar dapat mandiri terutama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan akses kepada sumber dana.</p>	<p>Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar.</p>
<p>Pasal 5</p> <p>Usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara.</p>	<p>Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian pedesaan.</p>
<p>Pasal 6</p> <p>Usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara mempunyai hak untuk berusaha dan mengelola sumber daya alam dengan cara yang sehat dan bermitra dengan pengusaha kecil, menengah dan koperasi.</p>	
<p>Pasal 7</p> <p>(1) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas.</p> <p>(2) Tanah sebagai basis usaha pertanian harus diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat yang mampu melibatkan serta memberi sebesar-besarnya kemakmuran bagi usaha tani kecil, menengah dan koperasi.</p>	<p>Pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya seperti hutan, laut, udara dan mineral secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.</p>

(IN)KONSISTENSI LAYOUT DAN ORIENTASI PEMBANGUNAN

Prinsip Demokrasi Ekonomi

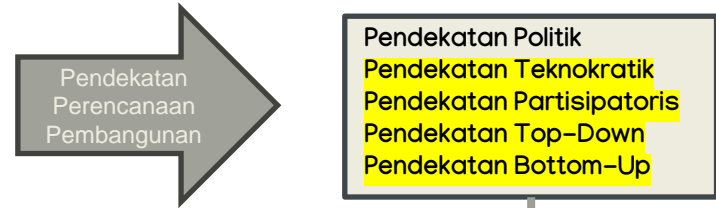
memerhatikan kepentingan nasional sehingga terjamin kesempatan berusaha dan bekerja bagi seluruh masyarakat dan mendorong tercapainya penanggulangan kemiskinan

X

dinamika globalisasi, komitmen nasional di berbagai muatan perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan nasional

=

(In)Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan pada tiap-tiap masa Pemerintahan baik Pusat maupun Daerah yang minim akan Determinasi unsur lain berdasarkan pendekatan-pendekatan terukur

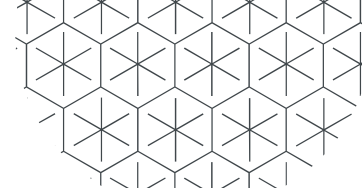


- Negara Kehilangan Halauan dalam Pembangunan dan Penguatan Perekonomian.
- instrument untuk menekankan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, bahwa dalam dokumen perencanaan tidak hanya harus selaras namun juga perlu menekankan beberapa poin Ekonomi Kerakyatan dan Demokrasi ekonomi



Periode RPJM	Skala Prioritas	Prepres Eksisting dan Agenda Pembangunan
RPJM ke-1 (2005 – 2009)	Aman dan Damai	Perpres Nomor 7 Tahun 2005, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009. Agenda Pembangunan: (1) Menciptakan Indonesia yang Aman dan Damai (2) Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis (3) Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Indonesia
	Adil dan Demokratis	
	Tingkat Kesejahteraan Rakyat Meningkat	
RPJM ke-2 (2010 – 2014)	peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.	Perpres Nomor 5 Tahun 2010, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014. Agenda Pembangunan: (1) Pembangunan Ekonomi dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat (2) Perbaikan Tata Kelola Pemerintahan (3) Penegakan Pilar Demokrasi (4) Penegakkan Hukum Dan Pemberantasan Korupsi Agenda (5) Pembangunan Yang Inklusif Dan Berkeadilan
RPJM ke-3 (2015 – 2019)	pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat.	Perpres Nomor 2 Tahun 2015, tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019. Agenda Pembangunan (Nawacita): (1) Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara. (2) Membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. (3) Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. (4) Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya. (5) Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia. (6) Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya. (7) Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor- sektor strategis ekonomi domestik. (8) Melakukan revolusi karakter bangsa. (9) Memperteguh <u>kebhinekaan</u> dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.
RPJM ke-4 (2020 – 2024)	terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.	Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 Agenda Pembangunan: (1) Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas dan Berkeadilan (2) Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan dan Menjamin Pemerataan (3) Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing (4) Revolusi Mental dan Pembangunan Kebudayaan (5) Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar (6) Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana, dan Perubahan Iklim (7) Memperkuat Stabilitas <u>Polhukam</u> dan Transformasi Pelayanan Publik.





No	RPJPN	RIPPAR NAS	Perda Provinsi/Kabupaten/Kota	Jangka Waktu RIPPARDA
1	2005-2025	2010-2025	Perda Prov Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017	2017-2032
2			Perda Prov Bali Nomor 10 Tahun 2015	2015-2029
3			Perda Prov Kalimantan Tengah Nomor 2 Tahun 2013	2013-2028
4			Perda Prov Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2018	2017-2032
5			Perda Prov Nusa Tenggara Barat Nomor 7 Tahun 2013	2013-2028
6			Perda Prov Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2015	2015-2030
7			Perda Provinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2018	2016-2031
8			Perda Kota Gorontalo Nomor 11 Tahun 2016	2016-2026
9			Perda Kabupaten Lampung Timur Nomor 3 Tahun 2016	2016-2030
10			Perda Kabupaten Ciamis Nomor 16 Tahun 2016	2017-2027
11			Perda Prov Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2012	2012-2027
12			Perda Prov Sulawesi Tenggara Nomor 5 Tahun 2016	2016-2031
13			Perda Kota Balikpapan Nomor 7 Tahun 2016	2016-2026
14			Perda Kota Surakarta Nomor 13 Tahun 2016	2016-2026

JALAN KELUAR: KOREKSI DAN/ATAU ELABORASI KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF BUDAYA PERUBAHAN KONSTITUSI

“Senjata” MPR

kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3, yang berkaitan dengan “Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”; “memasyarakatkan ketetapan MPR”, serta “mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya”



Melakukan Amandemen dalam UUD NRI 1945



melakukan pendalaman terhadap komponen haluan negara atau disebut sama dengan pemahaman “*Directive Principles of State Policy* (DPSP)”

- menyesuaikan konstitusi dengan lingkungan dengan mana sistem politik bekerja (termasuk ekonomi, teknologi, hubungan internasional, demografi, dan perubahan-perubahan nilai masyarakat).
- memperbaiki ketentuan atau aturan yang telah terbukti tidak sesuai untuk waktu yang lama.
- melakukan penyempurnaan lebih lanjut berkenaan dengan hak-hak konstitusional atau menguatkan institusi-institusi demokrasi

Memperhatikan BUDAYA PERUBAHAN KONSTITUSI

No.	Negara	Muatan
1.	<i>Constitution of Independent Ireland</i>	Irlandia dengan Konstitusi 1937-nya, dikenal dengan <i>Constitution of Independent Ireland</i> , sebagai pertama kali dengan menuangkan " <i>Directive Principles of State Policy (DPSP)</i> ," atau model haluan negara pada Konstitusinya. Model haluan negara dalam Konstitusi Irlandia bermuatan prinsip-prinsip yang dijadikan sebagai rujukan yang bersifat operasional bagi penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan kebijakan kenegaraan. Muatannya, kurang lebih, mirip dengan pemahaman dengan prinsip dengan GBHN yang pernah Indonesia terapkan.
2.	Konstitusi India	ide <i>directive principles</i> dalam Konstitusi Irlandia tercantum BAB IVA <i>Fundamental Duties</i> Konstitusi India dan memiliki prinsip tersebut dikelompokkan dalam beberapa unsur, antara lain: (a) prinsip Gandhisme; (b) ekonomi dan sosial (<i>economic and socialistic</i>); (c) politik dan administrasi (<i>political and administrative</i>); (d) keadilan dan hukum (<i>justice and legal</i>); (e) lingkungan hidup (<i>environmental</i>); (f) perlindungan monumen (<i>protection of monuments</i>); dan (g) perdamaian dan keamanan (<i>peace and security</i>).
3.	Konstitusi Brasil	Dalam Konstitusi Brasil 1988 terindikasi dengan adanya Tata Ekonomi dan Keuangan (Title VII Economic and Financial Order) dan Tata Sosial (Title VIII The Social Order). Dimana dalam Konstitusi tersebut tercermin <i>Directive Principles of State Policy (DPSP)</i> maupun <i>Constitutional Directive Principles</i> , meskipun diterapkan secara tidak langsung sifatnya. Namun, secara substansi dapat mempengaruhi penafsiran atas berbagai hak asasi, juga memberi dan mengatur sebagai jaminan hak konstitusional tersebut dalam undang-undang.
4.	Konstitusi Bangladesh	Bangladesh adalah salah satu negara yang menuangkan model haluan negara pada Pembukaan Undang-Undang Dasar (<i>Preamble</i> atau <i>Preamble</i>), pada Paragraf Kedua Pembukaan Konstitusi Bangladesh 1972. Kemudian, sebagai model haluan negara, prinsip-prinsip fundamental dalam kebijakan negara dijabarkan tersendiri dalam batang tubuh Konstitusi Bangladesh 1972, dalam " <i>Part II. Fundamental Principles of State Policy.</i> "
5.	Konstitusi Nepal	Model haluan negara konstitusional Nepal secara jelas tertuang dalam Konstitusi Nepal 2015 pada " <i>Part 4. Directive Principles, Policies and Responsibilities of The State.</i> " Model haluan negara tertulis pada Pasal 50 Konstitusi Nepal 2015, berkaitan pula dengan tujuan penyelenggaraan negara, yakni politik, sosio-kultural, ekonomi, dan hubungan internasional. Dimana dari tujuan ekonomi, model haluan negara Adalah tujuan ekonomi Negara untuk menjadikan perekonomian nasional berdikari, mandiri, dan mengembangkannya menuju perekonomian yang berorientasi sosialisme dengan pemerataan sumber daya dan sarana, dengan mengakhiri segala bentuk eksploitasi dan ketimpangan ekonomi, dengan pemanfaatan sebesar-besarnya yang tersedia.
6.	Konstitusi China	Model haluan negara konstitusional di China (Taiwan) tercantum dalam Bab XIII tentang <i>Fundamental National Policies, Section 3</i> , mulai dari article 142 s/d artikel 157.

Catatan:

Dengan catatan bahwa Dapat diakui juga bahwa sebagian ketentuan-ketentuan konstitusional yang demikian itu sudah ketinggalan zaman, jika dikaitkan dengan perkembangan globalisasi dewasa ini. Namun demikian, perlu dicatat bahwa sampai sekarang (terlepas dari masalah politiknya dengan Republik Rakyat Cina Taiwan) telah berkembang menjadi salah satu negara tanpa hutang di dunia. Perekonomian rakyat tumbuh merata sampai ke desa-desa. Padahal Taiwan bukan negara komunis dan bahkan anti komunis sejak awal berdirinya.

Terima Kasih

PEMANTIK DISKUSI : TIDAK ADA JALAN PINTAS

NGESTI D PRASETYO

KEWENANGAN MPR

- Pasal 3 UUD 1945 :
 1. MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang undang dasar
 2. MPR melantik Presiden dan atau wakil Presiden
 3. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau wakil Presiden dlam masa jabatanya menurut UUD

AMANDEMEN SUATU KEHARUSAN : **TIDAK ADA** **JALAN PINTAS**

1. Jalan pintas Undang Undang
2. Jalan pintas hirarki peraturan perundang-undangan
3. Jalan pintas kewenangan

Problem fundamental didalam konstitusi ?

1. Hambatan paradigma perubahan UUD
2. Hambatan konservatif (nostalgia)
3. Konsolidasi bernegara yg semu

MEMULAI AUDIT KONSTITUSI

- Kelembagaan
- Kewenangan
- Sistem ketatanegaraan
- Produk Peraturan Perundang undangan
- Delegasi pengaturan

JALAN LURUS PENGUATAN MPR : AMANDEMEN

- Penegasan Sistem pemerintahan
- Kedudukan MPR
- Produk Hukum
- Kewenangan

Notulensi
FOCUS GROUP DISCUSSION
BADAN PENGKAJIAN MPR DENGAN UNIVERSITAS BRAWIJAYA
Hotel Santika *Premiere*, Kotang Malang
20 JUNI 2021

A. PEMAPARAN

- 1. Materi : Pokok-Pokok Penataan dan Penguatan Kewenangan MPR dalam Bidang Ketetapan MPR, Pokok-Pokok Haluan Negara dan Wawasan Kebangsaan**

Narasumber : Ria Cassmi Arrsa, S.H., M.H.

Notulen : Firdaus Izza Prayuda

a) Presentasi

Kedudukan konstitusional Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia memiliki landasan hukum konstitusional yang kuat sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 2 Ayat UUD 1945 yang menyatakan "segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak" dan Aturan Tambahan Pasal I yang berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003". Sehubungan dengan hal itu maka, terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR tidak memungkinkan untuk dilakukan pengujian baik oleh Mahkamah Agung/MA dan/atau Mahkamah Konstitusi/MK mengingat bahwa terhadap produk Ketetapan MPR masuk dalam rezim Peninjauan yang hanya bisa dilakukan mekanisme peninjauannya oleh MPR sebagai lembaga Negara pembentuk Ketetapan MPR. Jikalau Mahkamah Agung/MA dan/atau Mahkamah Konstitusi/MK mengambil tindakan hukum melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR maka sejatinya tindakan sebagaimana dimaksud merupakan tindakan hukum yang inkonstitusional. Sehubungan dengan peristiwa tersebut produk hukum apa yang dipandang layak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dan/atau mengangkat presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya maka, keberadaan Ketetapan MPR lah yang dipandang mampu mengisi ruang kekosongan hukum tersebut.

Berdasarkan prinsip supremasi konstitusi maka dipandang penting untuk dilaksanakan mekanisme peninjauan terhadap pelaksanaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar yang memuat dimensi filosofi, politik, dan hukum penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah negara. Kebijakan hukum ini berkaitan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dituangkan secara tertulis dalam bagian lampiran suatu figur yuridis Ketetapan MPR, undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Kedua, kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar tidak ada lembaga negara yang mengontrol. Ketiga, harus ada arah kebijakan pembangunan mendasar dan ideologis yang harus dilaksanakan oleh eksekutif dan keempat adanya hak istimewa yang dimiliki oleh MPR menjadikan MPR memiliki peranan yang sangat penting sebagai elemen pengimbang kekuasaan eksekutif melalui perubahan dalam UUD NRI 1945 itu sendiri. Disamping upaya penguatan checks and balances terhadap lembaga negara, apabila ada perubahan atau kontradiksi terhadap TAP MPR maka Komisi Haluan Negara mengkaji terkait unsur perubahan yang nanti hasilnya dijadikan bahan pertimbangan MPR bersama Presiden, karena yang memiliki kewenangan dalam memutuskan dan menetapkan perubahan TAP MPR tersebut adalah MPR bersama Presiden. Dalam gagasan ini pembentukan PPHN ini dilakukan MPR bersama dengan Presiden dikarenakan penyesuaian dengan sistem presidensiil yang ada di Indonesia. Hal ini dikarenakan Sistem pemerintahan yang terkonstruksi dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensiil, yang bercirikan keberlakuan dan penegakan prinsip pemisahan kekuasaan di antara tiga cabang kekuasaan utama yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan secara khusus antara lembaga eksekutif dan legislatif. Penguatan sistem pemerintahan presidensial pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari kontribusi sistem legislatif karena memperkuat sistem sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dan memperjelas sistem ketatanegaraan Indonesia agar

nantinya mampu menciptakan penyelenggaraan yang optimal dan supremasi hukum yang proporsional dalam pembentukan PPHN.

Terkait revitalisasi melalui pembentukan PPHN, pada proses penyusunannya dilakukan dengan pengkajian secara filosofis, yuridis, historis, sosiologis serta dilakukan secara transparan dan dengan pengkajian yang sinergis, adaptif dan inovatif. PPHN memuat wawasan nusantara dimana didalamnya berisi tentang cara pandang bangsa Indonesia terhadap dirinya dan lingkungan strategis yang melingkupinya. Hal ini penting untuk dapat membantu mengidentifikasi dan menganalisis potensi kekuatan, kelemahan, peluang, maupun ancaman yang ada sehingga dapat ditangani dengan tepat. Menurut kajian yang dilakukan Lemhanas Hakikat Wawasan Nusantara adalah Persatuan Bangsa Dan Kesatuan Wilayah Nusantara yaitu cara pandang yang selalu utuh menyeluruh dalam Nusantara dan demi kepentingan nasional. Cara pandang bangsa Indonesia tentang pengutamaan persatuan dan kesatuan dalam kebhinekaan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam kehidupan nasional didukung oleh aspek-aspek: pertama, Wilayah, Kepulauan Indonesia yang terdiri atas perairan, daratan dan dirgantara merupakan satu kesatuan yang utuh dan bulat dengan segala isi dan kekayaannya merupakan ruang hidup, modal dan milik bersama untuk menjamin kelangsungan hidup bangsa. Kedua, Bangsa, yaitu masyarakat Indonesia yang terdiri atas berbagai suku bangsa, etnis, berbicara dalam berbagai bahasa daerah, serta memeluk dan meyakini berbagai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, merasa senasib sepenanggungan, sebangsa dan setanah air yang membentuk jati diri bangsa, serta mempunyai satu tekad dalam mencapai tujuan nasional. Ketiga, Politik, yaitu kehidupan politik yang demokratis dan konstitusional dengan menumbuhkan partisipasi daerah, serta politik luar negeri yang bebas aktif dalam menjamin kepentingan nasional untuk mencapai tujuan nasional. Upaya ini demikian penting dilakukan, sekaligus bentuk proaktif dari kepala daerah dalam mengimplementasikan Pancasila dalam kenyataan serta sebagai upaya aktif mencegah berkembangnya paham paham radikal dan terorisme. Dalam ranah daerah, Wawasan Nusantara/ Wawasan Kebangsaan memiliki peranan penting untuk mewujudkan persepsi yang sama bagi seluruh masyarakat daerah.

b) Tanggapan

Pihak MPR Tidak memberikan tanggapan langsung pasca presentasi tetapi setelah semua dipresentasikan*

2. Materi : MPR dan Perubahan UUD NRI 1945

Narasumber : Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H.

Notulen : Luna Dezeana Ticoalu

a) Presentasi

- Berangkat dari kedudukan MPR (berbicara mengenai lembaga DPR dan DPD diluar dari lembaga-lembaga lainnya) yang berbeda antara sebelum amandemen dan setelah amandemen UUD.
- Kewenangan MPR Pasal 4 dan Pasal 5 UU MD3 dianalogikan sebagai "macan dalam kerangkeng"
- Dari sisi struktur keanggotaan MPR yaitu perwakilan politik, perwakilan daerah, dan perwakilan fungsional (sebelum amandemen UUD) menjadi perwakilan politik dan perwakilan daerah (setelah amandemen UUD).
- Penegasan sistem kamar di Indonesia terkait dengan MPR, DPR, dan DPD
- Dalam memperbaiki konstruksi MPR, perlu juga melihat dari berbagai sisi. Sehingga, perlu adanya penguatan DPD melihat dari adanya ketimpangan dari jumlah dan kewenangan DPD dibandingkan dengan DPR.

Rekomendasi:

- Melakukan amandemen UUD 1945. Amandemen UUD 1945 ibarat sebagai "kunci yang membuka kerangkeng macan".
- Pedoman bernegara memberikan kejelasan arah bernegara yang semestinya menjadi kewenangan MPR. Pedoman bernegara ini merupakan kewenangan MPR sebagai penjaga marwah Pancasila sehingga pedoman bernegara tersebut adalah implementasi dari Pancasila. Rekomendasi produk hukum pedoman bernegara adalah melalui materi muatan UUD NRI 1945.

b) Tanggapan

• Pak Benny

Apakah kemudian pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 bukan difungsikan sebagai pedoman bernegara? Pendapat Pak Benny, lebih baik mengatur pedoman bernegara yang belum ada dalam UUD. Bisa saja UUD NRI 1945 sebagai pedoman bernegara masih belum lengkap atau ada *overlapping*. Pertanyaan lanjutan: Apakah Pasal 3 ini belum komprehensif?

Jawaban Narasumber: Ketentuan pedoman bernegara ini dimasukkan dalam batang tubuh UUD NRI 1945, sehingga kewenangan MPR menjadi pembentuk pedoman bernegara.

- **Pak Benny**

Apapun nomenklatur pedoman bernegara (baik GBHN atau PPHN) akan selalu menimbulkan implikasi, implikasi yang ditimbulkan ini akan memerlukan pengawasan oleh siapa yang membentuk pedoman tersebut. UUD NRI 1945 sebagai pedoman, Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan harus mendasarkan pada konstitusi dan UU. Jika MPR hanya memberikan pedoman kepada Presiden, artinya Presiden dapat berbuat "suka-suka" sehingga harus tetap diawasi.

- **Pak Andreas Hugo**

Terus terang mengenai gagasan ini baru didengar, pedoman ini nantinya memiliki nomenklatur apapun itu, tapi nanti teknisnya diatur dalam peraturan lain. Misalnya, UU Jerman yang secara lengkap mengatur persoalan-persoalan teknis sehingga UUD-nya sangat tebal karena mengatur secara lengkap permasalahan-permasalahan/teknisan (contoh: Pengujian UU dll). Jadi perlu menjelaskan lagi bagaimana pedoman bernegara tersebut diatur lebih lanjut/lebih teknis lagi.

- **Pak Benny**

Yang disampaikan oleh Pak Andreas adalah UUD yang komprehensif. Ini merupakan persoalan yang telah didiskusikan dari lama, apakah seluruh aturan diatur dalam UUD, dan kemudian disepakati bahwa yang diatur dalam UUD adalah pokok-pokoknya saja. Diskusi yang mulai dari 1945 ini dimulai lagi dari diskusi perubahan 1999.

- **Pak Andreas Hugo**

Menurut disertasi Pak Adnan Buyung, UUDS ini merupakan UUD yang paling lengkap.

- **Pak Benny**

UUDS ini membatasi parliament system, sehingga UUDS diubah menjadi UUD NRI 1945 sehingga menjadi presidensial system. Konsensus pada tahun 1999 ini berpedoman pada UDHR. MPR ingin membuat PPHN yang diwadahi melalui TAP MPR. Tetapi muncul permasalahan, artinya MPR ingin menghidupkan kembali TAP MPR.

Pendapat Narasumber: Terakhir amandemen tahun 2002, tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat saat ini, sehingga memang diperlukan adanya amandemen UUD.

- Penambahan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR. Rekomendasi terkait dengan klasifikasi Utusan Golongan yang ketentuan teknisnya nanti perlu dikaji lebih lanjut.
- **Saran Pak Benny**
Keanggotaan MPR itu bukan keanggotaan badan, tetapi individu. Sehingga keputusan yang diambil di dalam MPR itu dilakukan dengan voting, tidak bisa musyawarah mufakat sebagaimana dalam ketentuan UUD yang menegaskan bahwa pengambilan keputusan MPR harus diambil dari suara terbanyak.

3. Materi : Kewenangan MPR Ketika Negara dalam Keadaan Darurat

Narasumber : Syahrul Sajidin, S.H., M.H.

Notulen : Averos Aulia Ananta Nur

a) Presentasi

- Siapakah yang menetapkan hukum tertinggi? Apakah lembaga negara tertinggi juga? Akan tetapi saat ini sudah tidak ada lembaga negara tertinggi.
- Pandemi covid menimbulkan eksekusi yang cukup meluas, termasuk politik. Isu yang berkembang adalah perpanjangan masa jabatan presiden, penundaan Pemilu, penegakan hukum, investasi, dan ekonomi dan perbankan (*force majeure*).
- Pada 1950-1959 ada pemerintah menerbitkan 171 UU Darurat yang saat ini setara dengan Perppu
- Negara di seluruh dunia gagap dalam menghadapi pandemi covid 19.
- Penetapan status pandemi menimbulkan berbagai polemik.
- RUU Kamnas muncul dalam Prolegnas tetapi tidak dilanjutkan pembahasannya.
- Perluasan kondisi darurat: darurat sipil/militer/perang, darurat keuangan negara, darurat ekonomi, darurat kesehatan, dan darurat bencana.
- Pengertian umum: membahayakan, kebutuhan yang mengharuskan, dan keterbatasan waktu.
- Pernyataan kedaruratan dari pemerintah akan menimbulkan prasangka bahwa pemerintah akan bersifat diktator atau otoriter.
- Pasal 4 ayat (1) Konvensi Internasional, "apabila telah dinyatakan secara resmi, negara-negara dapat mengecualikan kewajiban-kewajiban hak sipil dan politik."
- Apakah penetapan kondisi darurat perlu mendapat persetujuan dari lembaga negara lain?

- Apakah penetapan kondisi darurat dapat di *challenge* oleh masyarakat?
- Apakah perlu ada terobosan bahwa penetapan kondisi darurat juga memiliki wewenang untuk menyetujui atau tidak menyetujui penetapan tersebut?
- MPR dapat menyelenggarakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden sebagai bentuk evaluasi.
- Kita harus mampu mempersiapkan kondisi yang "kemungkinan" akan terjadi di masa depan.

b) Tanggapan

- **Bapak Andreas Hugo**

Apakah dalam kondisi darurat presiden bisa mengabaikan konstitusi ?

- **Jawaban Narasumber**

Melakukan konsolidasi pada tingkat diskursus yang lebih dalam. Kepentingan amandemen itu apa urgensinya. Untuk mengetahui dan mendalami ini, sekilas pentingnya audit dilakukan. Problem kita ini ada yang bilang bermasalah ada yang bilang baik-baik saja. Problem itu pada level substansi atau implementasi. Kelompok lain menyatakan problem masalah pada level substansi bukan implementasi. Untuk itu assesment perlu dilakukan. Nantinya akan menyelenggarakan seminar 25 Tahun RPJMN. Pergantian presiden menghambat tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

4. Materi : Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penguatan Keuangan Negara

Narasumber : Bahrul Ulum Annafi, S.H., M.H.

Notulen : Amirullah

a) Presentasi

- Negara Kesejahteraan (*welfare state*) menuntut semakin tingginya peran negara terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Semakin tinggi peran negara, maka harus ditunjang dengan pengelolaan keuangan yang baik.
- Peraturan Perundang-Undangan terkait Pengelolaan Keuangan adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Ruang lingkup keuangan negara bukan hanya dirumuskan sebagai APBN dan APBD yang ditafsirkan secara sempit. jika melihat dalam konstruksi

UU keuangan negara, maka keuangan negara itu tidak hanya terbatas pada pembicaraan terkait pendapatan dan belanja saja, akan tetapi lebih luas daripada itu sebagaimana termuat dalam pasal 2 Undang-undang tentang keuangan negara.

b) Tanggapan

Pihak MPR Tidak memberikan tanggapan langsung pasca presentasi tetapi setelah semua dipresentasikan

5. Materi : Peluang dan Tantangan Penguatan Kewenangan MPR

Narasumber : Muhammad Akbar Nur Sasmita, S.H., M.H.

Notulen : Muhammad Reza Magistra

a) Presentasi

Saya melihat terkait dengan peluang dan tantangan dalam kewenangan MPR ini, kalau boleh bercerita sedikit saya belajar bagaimana kami menelaah kenapa MPR perlu menghadapi tantangan ini. Kita melihat dari titik awal pergeseran kewenangan dari arah perkembangan MPR sangat sedikit sekali perkembangan lebih lanjut dari pelaksanaan kewenangan ini. Saat ini saya berfokus bagaimana membuat lagi pedoman-pedoman Haluan negara. Disini saya berfikir apabila hanya memasukkan PPHN kedalam UUD maka pastinya akan ada implikasi, dengan begitu saya akan memberi telaah dimulai dari system parlemen di Indonesia kemudian legitimasi kekuasaan MPR dimana membuka penguatan peran serta DPD di dalamnya, serta hubungan presiden yang saat ini tidak lagi menjadi mandataris MPR lagi. Sehingga menimbulkan pertanyaan bagaimana formulasi yang baik.

Demi melahirkan PPHN yang baik maka perlu adanya konsolidasi antara kewenangan pada lembaga MPR dengan lembaga lain, itu diperhatikan dari Fungsi Pendidikan dan Fungsi Arah dan Perencanaan

Penguatan kewenangan dan Tugas MPR kemudian diberikan dua rekomendasi utama yaitu

- Perencanaan yang melibatkan MPR menghindarkan praktik demokrasi
- Pelimpahan kewenangan evaluasi kinerja presiden dan Wapres

Hal-hal lainnya agar upaya penguatan kewenangan MPR maka kita memfokuskan dari bidang yang sekiranya mempunyai celah besar sehingga meningkatkan peluang berhasilnya penguatan ini, dari segi yang bisa ditelisik paling pertama ialah legitimasi MPR dikarenakan lembaga ini pada hakekatnya tetap termasuk

sebagai representasi dari rakyat itu sendiri yang mewakili mereka dalam kepentingan nasional dan daerah, kemudian dipahami apabila UUD NRI 1945 pada akhirnya bukanlah kitab suci sehingga dari waktu ke waktu perlu adanya penyesuaian, pada perencanaannya melibatkan lembaga perwakilan yaitu MPR, lalu penguatan ini nantinya akan menimbulkan persektif baru dikarenakan bergeseran generasi yang terjadi di Indonesia.

Proses evaluasi ini dalam kinerja ini akan menjadi wadah penyampaian kinerja yang dilakukan oleh Presiden kepada MPR, ini menjadi penting agar masyarakat bisa mendapat edukasi bagaimana memilih pemimpin baru dimasa yang akan datang ditinjau dari hasil evaluasi.

Menjadi PR Bersama agar meyakinkan masyarakat agar menghilangkan pandangan apabila PPHN tidak hanya menjadi instrumen kekuasaan. Aspek yang perlu diperhatikan menghadapi tantangan ini dari aspek politik dan kesejahteraan, konsolidasi lembaga, sistem peraturan perundang-undangan, dan pilihan momentum penguatannya.

Saya bisa menyampaikan penguatan kewenangan ini kemudian mengerucut pada bentuk rekomendasi diantaranya :

- Penguatan kewenangan MPR melalui UUD NRI 1945
- Memperhatikan kondisi yang ada, Haluan negara nantinya difungsikan sebagai pengganti RPJP Nasional yang berlaku selama 20 tahun, sehingga dapat menjadi pegangan bagi pemerintah dalam menentukan program jangan menengah sesuai dengan Haluan negara
- Apabila kebijakan Haluan negara ini memberikan dampak UU SPPN dicabut, maka perlu adanya penataan Kembali.

b) Tanggapan

Pihak MPR Tidak memberikan tanggapan langsung pasca presentasi tetapi setelah semua dipresentasikan

6. Materi : Kewenangan MPR dalam Penguatan Ekonomi

Narasumber : Muhammad Rifan, S.H., M.H.

Notulen : Eva Rahayu

a) Presentasi

- 1) Titik Awal: Desain Kewenangan Mpr Dan Ekonomi Kerakyatan Diskusi

- MPR sebagai salah satu lembaga yang mengemban dimensi strategis dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara:
 - Ideologi;
 - Politik;
 - Hukum;
 - Ekonomi;
 - Sosial dan budaya;
 - serta pertahanan dan keamanan.
- Dimensi Ekonomi
 - Poin Ekonomi Kerakyatan :
Pendekatan kegiatan ekonomi dari pelaku ekonomi berskala kecil, yang disebut perekonomian rakyat.
Pendekatan sistem ekonomi, yaitu demokrasi ekonomi atau sistem pembangunan yang demokratis, atau disebut pembangunan partisipatif (participatory development).
 - Poin Demokrasi Ekonomi :
Demokrasi harus dipandang dalam 2 (dua) posisi yaitu sebagai falsafah hidup dan sebagai bentuk pemerintahan.
Dinamika Ekonomi Kerakyatan terekam dalam GBHN 1999 s/d 2004 yang menegaskan bahwa pembangunan ekonomi dibangun dengan berlandaskan sistem ekonomi kerakyatan.

---- Kesimpulan:

Ekonomi kerakyatan adalah suatu sistem ekonomi yang harus di anut sesuai dengan falsafah negara kita yang menyangkut dua aspek, yakni keadilan dan demokrasi ekonomi, serta keberpihakan kepada ekonomi rakyat.

2) (In)Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan

Perekonomian dikembangkan berlandaskan prinsip demokrasi ekonomi yang memerhatikan kepentingan nasional sehingga terjamin kesempatan berusaha dan bekerja bagi seluruh masyarakat dan mendorong tercapainya penanggulangan kemiskinan harus berseteru dengan dinamika globalisasi, komitmen nasional di berbagai fora perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan nasional. Impaknya, adalah (In)Konsistensi Layout dan Orientasi Pembangunan pada tiap-tiap masa Pemerintahan baik Pusat maupun Daerah

yang minim akan Determinasi unsur lain berdasarkan pendekatan-pendekatan terukur.

Negara Kehilangan Haluan dalam Pembangunan dan Penguatan Perekonomian, instrument untuk menekankan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, bahwa dalam dokumen perencanaan tidak hanya harus selaras namun juga perlu menekankan beberapa poin Ekonomi Kerakyatan dan Demokrasi ekonomi.

3) Jalan Keluar: Koreksi dan/atau Elaborasi Konstitusi Dalam Perspektif Budaya Perubahan Konstitusi

- kewenangan berdasarkan UUD NRI 1945 dan Pasal 17 UU MD3, yang berkaitan dengan "Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar"; "memasyarakatkan ketetapan MPR", serta "mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya"
- Maka dari itu melakukan Amendemen dalam UUD NKRI 1945:
 - menyesuaikan konstitusi dengan lingkungan dengan mana sistem politik bekerja (termasuk ekonomi, teknologi, hubungan internasional, demografi, dan perubahan-perubahan nilai masyarakat).
 - memperbaiki ketentuan atau aturan yang telah terbukti tidak sesuai untuk waktu yang lama.
 - melakukan penyempurnaan lebih lanjut berkenaan dengan hak-hak konstitusional atau menguatkan institusi-institusi demokrasi

Amandemen ini dilakukan dengan memperhatikan BUDAYA PERUBAHAN KONSTITUSI

- Melakukan pendalaman terhadap komponen haluan negara atau disebut sama dengan pemahaman "*Directive Principles of State Policy* (DPSP)".

b) Tanggapan

Pihak MPR Tidak memberikan tanggapan langsung pasca presentasi tetapi setelah semua dipresentasikan

7. Materi : Kewenangan MPR dalam Penguatan Ekonomi

Narasumber : Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum.

Notulen : Nibraska Aslan

a) Presentasi

- Tidak ada jalan pintas untuk menambal kewenangan MPR selain amendemen UUD NRI 1945
- Terdapat hambatan dalam konstitusi terkait paradigma, konservatisasi, dan konsolidasi bernegara yang semu
- Menyarankan audit norma konstitusi melalui kewenangan perubahan UUD NRI 1945 dalam hal kelembagaan, kewenangan, sistem tata negara, perundang-undangan, dan tafsir delegasi peraturan

b) Tanggapan

Pihak MPR Tidak memberikan tanggapan langsung pasca presentasi tetapi setelah semua dipresentasikan.

B. Tanggapan

Bagian ini berisi akumulasi tanggapan dari perwakilan MPR setelah dilakukan presentasi

- **Zulfikar Arse Sadikin**

Adanya kajian FGD seperti ini kami anggota badan pengkajian merasakan penambahan pengetahuan, dari diskusi yang dilakukan saya melakukan catatan apabila adanya kerancuan penyebutan dimana istilah Haluan Negara itu tidak bisa berhenti di peristilahan saja tetapi diperdalam makna dan telaah substansi dari Haluan Negara itu sendiri khususnya terkait kelembagaan MPR, berangkat dari istilah Soepomo istilah transisi bernegara tanpa merubah UUD MPR tetap harusnya menjadi lembaga perwakilan rakyat sehingga bisa menegaskan sebagai lembaga bicameral bukanlah tricameral, sehingga nanti setiap keputusan harus melewati DPD dan DPR. Jangan sampai kita berpikir langsung berubah, diperhatikan norma-normanya. Sekiranya diperlukan jalan Panjang UUD maka kami siap, meskipun pastinya tidak di dalam waktu dekan ini karena akan menimbulkan isu kepentingan pra pemilu.

- **Andreas Hugo Pereira**

Dari para narasumber yang saya hormati, apa yang kami harapkan sangat diluar ekspektasi kami, kami mendapat pengetahuan lebih. Audit Konstitusi menjadi solusi menarik, tetapi kami juga perlu dukungan mengapa(?) karena setiap berbicara amendemen selalu menimbulkan permasalahan re-orde baru dan pengembalian kewenangan MPR, kami mohon dukungannya dari rekan-rekan akademisi. Di MPR sejatinya mayoritas anggota sepakat untuk melakukan amendemen, saya kira

mendapat catatan dari diskusi ini terkait RPJPN dan Haluan Negara. Sebelumnya RPJPN yang telah dibuat tidak ada ketersampungan dengan RPJPN sebelumnya. Masalah lainnya adalah tidak ada evaluasi daerah, sebagaimana yang telah kita ketahui masing-masing daerah tidak bisa selalu menyesuaikan dengan RPJPN dan tidak ada pula kosenkuensi Ketika tidak sesuai, jadi memang Haluan Negara itu saya kira harus ada, tapi jika poinnya masuk ke UUD NRI 1945 itu, bagaimana sebetulnya jalan masuknya agar bisa menjadi bagian UUD itu sendiri. Ide-ide ini saya kira akan kami kumpulkan agar Ketika kami berbicara nanti tidak dianggap berbicara untuk individu mereka sendiri namun untuk rakyat.

- **Benny K. Harman**

Teman-teman sekalian, dari apa yang telah disampaikan oleh pak Hugo “sedikit yang kita minta tapi banyak yang diberikan”. Dimana-mana kami mengatakan FGD ini selalu masalah pokok, dimana pentingnya perubahan amademen UUD tetapi kita terus melakukan konsolidasi pada tingkat diskursus yang lebih dalam, kepentingan amademen itu apa urgensinya? Untuk mengetahui dan mendalami ini sekilas perlu dilakukan evaluasi sehingga dibutuhkan konstitusional asesmen. Masalah kita ini ada yang beranggapan ada masalah ada pula yang tidak masalah apa-apa. Problemnya apapub itu pertanyaan yang lebih mendasar adalah dalam level substansi atau implementasi, sudah bagus ini, sumber kekacauan ini muaranya dari substansi. Untuk memastikan akar masalahnya makan asesmen itu perlu dilakukan, harapannya akhir dari FGD ini akan dilaksanakan seminar besar untuk membahas kesinambungan regulasi. Kebiasaan Kepala negara untuk meninggalkan *legacy* sehingga membuat dirinya sering lupa apabila diirinya bekerja demi kepentingan rakyat bukan dirinya. Kedepannya bisa dilakukan Seminar Nasional dengan Tema: “Evaluasi 25 tahun pelaksanaan RPJPN”. Terima kasih atas masukan yang luar biasa memberikan pencerahannya, kami sebelumnya merasa gelap tetapi setelah mendengarkan diskusi kami mulai merasakan timbul Cahaya harapa, maka dengan begitu FGD ini akan secara resmi kami tutup.

Press Realese

- 1) [Gelar Focus Group Discussion, MPR RI bersama PPOTODA FH UB Bahas Penguatan Kewenangan MPR RI | PP OTODA](#)



- 2) [Badan Pengkajian MPR RI Gelar FGD Dengan Ahli Hukum Universitas Brawijaya \(adadimalang.com\)](#)

Berita Pendidikan Umum

Badan Pengkajian MPR RI Gelar FGD Dengan Ahli Hukum Universitas Brawijaya

Penulis: **Agus Yuwono** - Selasa, 20 Juni 2023



Badan Pengkajian MPR RI gelar FGD dengan para Pakar Hukum Konstitusi dari fakultas Hukum Universitas Brawijaya (FH UB)

Bahas masukan dari para pakar hukum terkait dengan perlu tidaknya amandemen UUD 1945.

3) [Datang ke Malang, Badan Pengkajian MPR RI Bahas Hal Krusial - TIMES Jatim](#)

Datang ke Malang, Badan Pengkajian MPR RI Bahas Hal Krusial

Rabu, 21 Juni 2023 - 19:02



Suasana pertemuan MPR RI bersama Pakar Hukum UB. (Foto: Rizky Kurniawan Pratama/TIMES Indonesia)

4) [Gelar FGD Dengan Para Ahli Hukum FH-UB Malang, Benny K Harman : "Amandemen UUD-1945 Urgent Dilakukan" – Jurnalis Malang](#)

Gelar FGD Dengan Para Ahli Hukum FH-UB Malang, Benny K Harman : "Amandemen UUD-1945 Urgent Dilakukan"

Posted on 20/06/2023 by dendy in News



Jurnalismalang.com – Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia (RI), menggelar Focus Group Discussion (FGD) bersama para Ahli Hukum Konstitusi dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (FH-UB) Malang, pada Selasa (20/06/2023).

5) [Gandeng PP Otoda FH UB, MPR RI Bahas Pentingnya Amandemen UUD 1945 | SATUKANAL.COM](https://www.satukanal.com)



HOME NASIONAL JATIM SPORT LIFESTYLE IPEK FIGUR HIBURAN LIPSUS OPINI



Usai pelaksanaan FGD antara PP Otoda dan MPR RI terkait amandemen UUD 1945

Malang Raya BERITA Jatim

Gandeng PP Otoda FH UB, MPR RI Bahas Pentingnya Amandemen UUD 1945

by Lutfia Indah © Juni 20, 2023

SHARE   



Lembaga
Pengembangan
Hukum
Pemerintahan

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah
2023