MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN BENTUK HUKUM
POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

2025

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat *Allah Subhanahu Wata'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, melalui diskusi dan pembahasan yang panjang dan intensif sejak akhir tahun 2025 sampai dengan bulan Agustus 2025, Badan Pengkajian MPR RI (selanjutnya disebut Badan Pengkajian) dengan semangat kebersamaan yang tinggi akhirnya dapat menuntaskan kajian terhadap substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara.

Maksud dari penyusunan laporan ini adalah sebagai tindak lanjut atas Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2019 – 2024, yakni menuntaskan pembahasan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dan melaporkan kepada Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, paling lambat pada bulan Agustus tahun 2025.

Sedangkan tujuannya adalah agar terbangun kesepahaman, konsensus, dan kesepakatan bersama tentang perlunya Pokok-Pokok Haluan Negara agar penyelenggara pemerintahan dari waktu ke waktu, utamanya dalam proses politik lima tahunan terdapat kesinambungan pemerintahan dan pembangunan karena terikat dengan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai pedoman/arah bagi penyusunan program pembangunan dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilihan Kepala Daerah.

Sebagaimana kita ketahui bersama, gagasan mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara tidaklah muncul secara tiba-tiba. Bahkan pembahasannya telah melewati tiga periode keanggotaan MPR, yaitu MPR masa jabatan 2009 – 2014, MPR masa jabatan 2014 – 2019, dan MPR masa jabatan 2019 – 2024. Karenanya menjadi kewajiban MPR, khususnya Badan Pengkajian untuk menuntaskan kajian substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, dengan harapan MPR mengambil putusan atas Pokok-Pokok Haluan Negara untuk menjadi pedoman/arah pencapaian tujuan negara yang mempertemukan nilai-nilai luhur falsafah bangsa Pancasila dalam wujud nilai-nilai fundamental dasar dan ideologi negara dengan aturan dasar yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Untuk itu, setelah Badan Pengkajian masa jabatan 2024 – 2029 dibentuk melalui Keputusan MPR Nomor 7 Tahun 2024 tentang Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2024-2029, Badan Pengkajian segera melaksanakan tugasnya.

Mekanisme kajian substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dilakukan melalui rapat pleno, rapat pimpinan, *Fokus Group Discussion* (FGD) yang dilaksanakan oleh 5 (lima) Kelompok Badan Pengkajian untuk melakukan uji sahih atas substansi Pokok-Pokok Haluan Negara dan untuk memilih bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara yang tepat, serta pembahasan/diskusi oleh tim perumus (dalam hal ini telah dibentuk 2 (dua) tim perumus, yakni Tim Perumus I membahas bentuk hukum dan Tim Perumus II membahas substansi Pokok-Pokok Haluan Negara.

Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara disusun berdasarkan paradigma Pancasila, sebagai kerangka operasional dalam pembangunan tiga ranah kehidupan bangsa, yaitu: **Pembangunan Karakter dan Kualitas Manusia**, meliputi: (i) mental ideologi, (ii) agama, (iii) budaya, (iv) pendidikan, (v) ilmu pengetahuan dan teknologi, serta (vi) komunikasi dan informasi); **Pembangunan Kelembagaan Sosial-Politik dan Tata Kelola Pemerintahan,** meliputi: (i) politik dalam negeri, (ii) politik luar negeri, (iii) hukum, (iv) reformasi birokrasi dan kelembagaan, dan (v) pertahanan dan keamanan; **Pembangunan Ekonomi dan Kesejahteraan**, meliputi: (i) pembangunan ekonomi, (ii) kependudukan, (iii) kesehatan, serta (iv) lingkungan hidup.

Ketiga ranah tersebut saling terkait dan berinter-relasi satu sama lain. Apabila diibaratkan sebagai pohon, maka pembangunan karakter dan kualitas manusia adalah akarnya, yang menjadi fondasi dan memberi energi ke ranah lainnya. Pembangunan kelembagaan sosial-politik dan tata kelola pemerintahan ibarat batang yang menjadi inti dari sebuah pohon, serta pembangunan ekonomi dan kesejahteraan ibarat bunga dan buah yang memberikan manfaat bagi kehidupan.

Dalam kajian bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, Badan Pengkajian menggambarkan pikiran-pikiran yang berkembang dalam pembahasan. Teridentifikasi tiga pilihan bentuk hukum, yakni 1) diatur dalam UUD NRI Tahun 1945; 2) diatur melalui Ketetapan MPR dengan dua cara: a) melakukan perubahan terbatas atas Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, dengan menambah wewenang MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara; dan b) tanpa melalui perubahan

UUD NRI Tahun 1945 yakni sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan; dan 3) diatur melalui Undang-Undang.

Sebagai catatan penutup, sebuah pertanyaan harus dijawab secara bersama-sama, yaitu: **Ke mana akhir pembahasan kajian substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara?**

Dilihat dari substansinya, Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan kebijakan negara yang sebaiknya dibuat/ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan menetapkan peraturan tertulis tertinggi dan memiliki representatif kelembagaan tertinggi, serta mengingat bahwa: i) Pokok-Pokok Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip *directive principle* (arahan) yang akan memberi arah pencapaian tujuan negara bagi seluruh lembaga penyelenggara negara; ii) mempertemukan nilai-nilai luhur falsafah Pancasila dengan aturan dasar yang diatur dalam konstitusi; iii) Pokok-Pokok Haluan Negara bersifat tidak dapat dilakukan *judicial review* karena merupakan aturan dasar negara *(staatsgerundgesetz);* dan iv) Pokok-Pokok Haluan Negara dapat dijadikan batu uji dalam pengujian Undang-Undang.

Oleh karenanya dari tiga pilihan bentuk hukum, yakni: 1) diatur dalam UUD NRI tahun 1945 melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945; 2) Diatur melalui Ketetapan MPR, dengan dua cara: i) melakukan perubahan terbatas atas Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, dengan menambah wewenang MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara; dan ii) tanpa melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 yakni sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan; dan 3) diatur melalui undang-undang. Maka perlu dipertibangkan pilihan bentuk hukum PPHN ditetapkan oleh MPR, yakni:

a. Diatur dalam UUD NRI tahun 1945 melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945; dan
b. Diatur melalui Ketetapan MPR dengan 2 cara: i) melakukan perubahan terbatas atas Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, dengan menambah wewenang MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara; dan ii) tanpa melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 yakni sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan.

Badan Pengkajian sebagai alat kelengkapan MPR, posisinya adalah sebagai "dapur" untuk menyiapkan berbagai kajian sesuai tugasnya, yang apabila akan

diformulasikan menjadi sebuah putusan politik, perlu pembahasan lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Tata Tertib MPR.

Demikian Kajian Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, kami mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung proses penyelesaian kajian substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara ini.

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....i
DAFTAR ISI v
KAJIAN BENTUK HUKUM 1
POKOK-POKOK HALUAN NEGARA 1
BAB I PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG 1
B. URGENSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA..... 6
C. MENYELESAIKAN KEBERADAAN KETETAPAN MPR RI NOMOR: I/MPR/2003 TENTANG PENINJAUAN TERHADAP MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN KETETAPAN MPR RI TAHUN 1960 SAMPAI DENGAN TAHUN 2002, KHUSUSNYA YANG TERDAPAT DALAM PASAL 2 DAN PASAL 4 14
BAB II BENTUK HUKUM DAN IMPLIKASI..... 19
A. BENTUK HUKUM..... 19
1. DIATUR DALAM UUD NRI TAHUN 1945..... 19
2. DIATUR MELALUI KETETAPAN MPR..... 21
3. DIATUR MELALUI UNDANG-UNDANG 25
B. IMPLIKASI..... 26
BAB III PENUTUP 29

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN BENTUK HUKUM
POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Gagasan menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara bukan muncul tiba-tiba. Atas perintah Keputusan MPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, maka MPR masa jabatan 2009 – 2014 membentuk Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan. Pembentukan tim ini dilakukan dengan Keputusan Pimpinan MPR Nomor 02/PIMP./2013 tentang Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Pembentukan Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan ini dilandasi oleh kewajiban MPR untuk mengoptimalkan perannya dalam merespon dinamika aspirasi masyarakat dan daerah terkait dengan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

MPR melalui Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia telah melakukan kegiatan serap aspirasi masyarakat dan daerah. Dari kegiatan serap aspirasi ini dijumpai kehendak untuk melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan mengidentifikasi setidaknya ada tiga pandangan tentang penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. **Pertama**, pandangan yang menghendaki penataan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan kembali kepada UUD 1945 yang asli, karena perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan menimbulkan persoalan ketatanegaraan. **Kedua**, pandangan yang menghendaki bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini sudah sesuai dengan

kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada UUD NRI Tahun 1945, tetapi ada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi. **Ketiga**, pandangan yang menghendaki perlunya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 secara terbatas. **Selain tiga pandangan di atas,** saat ini berkembang pula pandangan yang menghendaki penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui kajian secara komprehensif terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan pelaksanaannya sebagai bahan rekomendasi perubahan ke-lima UUD NRI Tahun 1945.

Sesuai dengan aspirasi yang berhasil dihimpun bahwa keinginan untuk melakukan penataan sistem ketatanegaraan cukup kuat, untuk itu MPR pada sidang paripurna akhir masa jabatan yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 2014 menetapkan Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009 – 2014. Salah satu rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh MPR masa jabatan 2014 – 2019 adalah **melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara**.

Dalam uraiannya dijelaskan, untuk 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, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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.

Dalam rangka menindaklanjuti Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014, dan melaksanakan perintah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dalam Pasal 43 ayat (2) mengamanatkan pembentukan Badan Pengkajian. Badan Pengkajian ini bertugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan pelaksanaannya; menyerap

aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat.

Dalam Rapat Gabungan antara Pimpinan MPR dengan Pimpinan Fraksi/Kelompok DPD yang diselenggarakan pada tanggal 24 Februari 2016, menghasilkan kesepakatan agar menugaskan Badan Pengkajian untuk melakukan pentahapan **perubahan terbatas** terhadap UUD NRI Tahun 1945, yaitu gagasan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara.

Segera setelah mendapatkan penugasan dari Rapat Gabungan antara Pimpinan MPR dengan Pimpinan Fraksi/Kelompok DPD, Badan Pengkajian melakukan serangkaian kegiatan diskusi, penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah, serta perumusan substansi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN, yang kemudian diberi nama Pokok-Pokok Haluan Negara.

Pilihan nomenklatur tersebut tidak dimaksudkan sekadar untuk membedakan dengan nomenklatur Garis-garis Besar Haluan Negara yang pernah ada sebelumnya. Di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara hanya akan memuat kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai luhur falsafah bangsa yaitu Pancasila, serta merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Pokok-Pokok Haluan Negara akan menjadi rujukan atau arahan *(direction)* bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan penyelenggara negara.

Dengan demikian, hadirnya Pokok-Pokok Haluan Negara sama sekali tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan Pemerintah untuk menyusun cetak biru *(blueprint)* pembangunan. Pokok-Pokok Haluan Negara justru dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial yang berdasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun1945, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.

Hasil kerja Badan Pengkajian dilaporkan dalam Rapat Gabungan antara Pimpinan MPR dengan Pimpinan Fraksi/Kelompok DPD pada tanggal 24 Juli 2018. Dalam Rapat Gabungan tersebut Badan Pengkajian mengusulkan pembentukan Panitia *Ad Hoc* untuk menindaklanjuti hasil kajian yang dilakukan Badan

Pengkajian mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara, Rekomendasi MPR masa jabatan 2014 – 2019, serta penyempurnaan Tata Tertib MPR.

Dalam rangka menindaklanjuti hasil kajian yang dilakukan Badan Pengkajian, pada Sidang Tahunan MPR tanggal 16 Agustus 2018, Pimpinan MPR mengesahkan dua Panitia *Ad Hoc*. Panitia *Ad Hoc I* membahas Pokok-Pokok Haluan Negara, dan Panitia *Ad Hoc II* bertugas membahas materi Rekomendasi MPR dan Perubahan Tata Tertib.

Hingga menjelang berakhirnya MPR masa jabatan 2014 – 2019, proses pelaksanaan Panitia *Ad Hoc* belum berjalan sebagaimana mestinya, dikarenakan tidak terpenuhinya keanggotaan Panitia *Ad Hoc.* Selain itu, substansi yang disusun masih bersifat terlalu teknokratis.

Pada Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan yang diselenggarakan pada tanggal 27 September 2019, MPR akhirnya menetapkan kembali Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014 – 2019 yang dituangkan dalam Keputusan MPR Nomor 8 Tahun 2019, yang isinya antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2019 – 2024 perlu melakukan pendalaman hasil kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014 – 2019 berkenaan dengan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, termasuk membangun konsensus politik yang memungkinkan ditetapkannya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan catatan terdapat pandangan dari Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Demokrat, dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera bahwa Pokok-Pokok Haluan Negara juga dimungkinkan ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang.

MPR masa jabatan 2019 – 2024 memikul tanggung jawab untuk menyelesaikan rekomendasi MPR masa jabatan 2014 – 2019, khususnya mengenai substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara. MPR masa jabatan 2019 – 2024 tidak berkehendak hanya menghasilkan rekomendasi yang sama kepada dirinya sendiri, yaitu kepada MPR masa jabatan 2024 – 2029.

Badan Pengkajian masa jabatan 2019 – 2024 sebagai alat kelengkapan MPR dalam rangka merumuskan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara melakukan serangkaian kegiatan diskusi, penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah. Pada tanggal 7 Juli 2022, Badan Pengkajian melaporkan hasil kerjanya, yakni Rancangan Pokok-Pokok Haluan Negara dan Kajian Bentuk Hukum Pokok-

Pokok Haluan Negara kepada Pimpinan MPR untuk ditindaklanjuti sesuai ketentuan Tata Tertib MPR.

Menindaklanjuti laporan Badan Pengkajian, Pimpinan MPR pada tanggal 25 Juli 2025 menyelenggarakan Rapat Gabungan Fraksi/Kelompok DPD dan Badan Pengkajian, dengan agenda penyerahan secara resmi Rancangan Pokok-Pokok Haluan Negara dan Kajian Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara; serta rencana pembentukan *Panitia Ad Hoc* (PAH) MPR untuk menuntaskan Rekomendasi MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. Dalam kaitan ini, Badan Pengkajian masa jabatan 2019 – 2024 merekomendasikan untuk membangun konsensus politik agar terbangun kesepahaman dan kesepakatan bersama tentang perlunya Pokok-Pokok Haluan Negara agar penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu, utamanya dalam proses politik lima tahunan terdapat kesinambungan pemerintahan dan pembangunan karena terikat dengan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai pedoman/arah bagi penyusunan visi, misi, dan program pembangunan dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden maupun pemilihan kepala daearah.

Badan Pengkajian juga berharap bahwa Pokok-Pokok Haluan Negara ditetapkan dengan Ketetepaan MPR sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan tanpa perlu melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan alasan terdapat kekosongan hukum; atau diatur melalui Keputusan MPR tetapi direkomendasikan kepada DPR, DPD, dan Presiden untuk dijadikan rujukan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Pilihan ini tidak mengikat secara hukum, tetapi secara politis tetap perlu diperhatikan. Apabila kedua hal tersebut tidak terlaksana, kenyataan terburuknya adalah ditetapkan melalui Keputusan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara untuk direkomendasikan kepada MPR masa jabatan 2024 – 2029.

Rapat Gabungan Pimpinan MPR dengan Fraksi/Kelompok DPD dan Badan Pengkajian sepakat untuk menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara tanpa melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan pembahasan selanjut dilaksanakan oleh *Panitia Ad Hoc* (PAH) MPR sebagai alat kelengkapan MPR yang akan menyiapkan rancangan putusan MPR, untuk kemudian diputuskan dalam forum Sidang Paripurna MPR.

Mengingat kondisi politik saat itu dipandang tidak memungkinkan untuk melaksanakan Sidang Paripurna MPR dalam rangka pembentukan Panitia *Ad Hoc* (PAH) MPR, maka MPR Masa Jabatan 2019 – 2024 mengeluarkan rekomendasi yang

tertuang dalam Keputusan MPR Nomor 3 Tahun 2024 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan Tahun 2019 – 2024. Rekomendasi tersebut, antara lain untuk menuntaskan pembahasan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara sebagaimana tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II untuk dilaporakan kepada Pimpinan MPR paling lambat pada bulan Agustus 2025.

Badan Pengkajian MPR masa jabatan 2024 – 2029 dalam rangka menuntaskan pembahasan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara telah melaksanakan serangkaian diskusi baik dalam forum *Focus Group Discusion* (FGD) dengan pakar/ahli/praktisi dari berbagai universitas/perguruan tinggi/institusi untuk melakukan uji sahih atas substansi dan untuk memilih diantara pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, maupun dalam rapat-rapat Badan Pengkajian (rapat kelompok, rapat Tim Perumus, dan rapat pleno Badan Pengkajian).

Hasil kerja Badan Pengkajian masa jabatan 2024 – 2029 dalam menuntaskan pembahasan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara disepakati dalam rapat pleno Badan Pengkajian, kemudian dilaporkan kepada Pimpinan MPR untuk ditindaklanjuti sesuai ketentuan Tata Tertib MPR.

B. URGENSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

Terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah untuk 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 dalam upaya terwujudnya negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Cita-cita luhur tersebut adalah cita-cita sepanjang masa yang harus selalu diupayakan pencapaiannya secara berkesinambungan antarperiode pemerintahan, serta keterpaduan segenap pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Upaya mewujudkan tujuan nasional tersebut haruslah bersandar pada Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum/norma dasar, dan haluan negara sebagai kebijakan dasar.

Nilai-nilai Pancasila masih bersifat abstrak, pasal-pasal konstitusi juga mengandung norma-norma dasar yang belum memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan haluan negara yang mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan) yang akan memberi arah pencapaian tujuan negara, dengan mempertemukan nilai-nilai luhur falsafah Pancasila dengan aturan dasar yang diatur dalam konstitusi.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Pasal 3 disebutkan bahwa *"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."*

Kata "garis-garis besar daripada haluan negara" yang ditulis seluruhnya dengan memakai huruf kecil, bermakna bukan menunjuk suatu nama atau nomenklatur tertentu, tetapi bersifat umum.

Dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa *"oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk di kemudian hari."*

Penjelasan Pasal 3 tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud garis-garis besar daripada haluan negara adalah haluan-haluan dalam garis besar yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas dasar dinamika dan perkembangan tuntutan masyarakat setiap lima tahun.

Salah satu haluan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah tentang arah dan strategi pembangunan nasional yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pemahaman tersebut menjadi semakin jelas setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang dibentuk sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, menetapkan tiga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yaitu:

a. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara;
b. Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahap pertama 1961-1969;

c. Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Dari tiga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dimaksud, dapat disimpulkan bahwa pengertian frasa "garis-garis besar daripada haluan negara" itu dapat berbentuk lebih dari satu Ketetapan. Salah satunya bernama "Garis-Garis Besar Haluan Negara" dalam huruf besar (kapital) yang merupakan nama (nomenklatur) yang kemudian dikenal sebagai "GBHN". Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat lainnya berupa kebijakan strategis nasional.

Pada era Pemerintahan Soeharto, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara terdiri dari pola pembangunan nasional, yang meliputi Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, serta Pola Pembangunan Lima Tahun yang dikenal dengan nama Rencana Pembangunan Lima Tahun atau Repelita.

Sedangkan di awal reformasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara; dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Sistem perencanaan pembangunan model garis-garis besar daripada haluan negara memiliki banyak manfaat, yaitu: pertama, sebagai cara mewujudkan kesinambungan dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan pembangunan nasional; kedua, sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan ideologi Pancasila dan konstitusi; dan ketiga, sebagai cara untuk menjaga efisiensi, efektivitas, dan sinergitas dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, mengingat sumber-sumber dalam pembangunan sifatnya terbatas.

Reformasi konstitusi yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah mengubah secara fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula berbunyi *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan*

Rakyat." diubah menjadi *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."*

Rumusan baru tersebut mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang disebut dengan supremasi konstitusi. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat, mengatur, dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada rakyat itu sendiri dan/atau kepada berbagai lembaga negara.

Dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia meneguhkan diri sebagai negara yang menganut demokrasi konstitusionalisme dengan meletakkan kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal tersebut antara lain: penguatan sistem presidensial dengan cara presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum; pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden; penegasan sebagai negara hukum; adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka; serta pengakuan atas Hak Asasi Manusia. Perubahan tersebut juga mempertegas pembagian kekuasaan antarlembaga negara dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi *(checks and balances)*, penguatan otonomi daerah, mempertegas sistem pemerintahan presidensial dan tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Presiden tidak lagi menerima mandat dari Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan langsung dari rakyat. Pemilihan Presiden secara langsung serta penegasan sistem presidensial inilah yang dijadikan alasan kuat untuk menghapus kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Argumentasi yang dibangun, melalui pemilihan langsung calon Presiden dan calon Wakil Presiden menawarkan visi, misi, serta program pemerintahannya kepada rakyat. Jika pasangan calon yang bersangkutan menang dalam pemilihan, maka visi, misi, serta program-programnya akan menjadi acuan dalam menjalankan roda pemerintahan selama lima tahun masa jabatannya. Dengan demikian, maka

tidak diperlukan lagi fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih sudah memiliki visi, misi, dan program-program pemerintahannya.

Akibatnya, sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya, visi, misi, dan program calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada rakyat pemilih. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau falsafah negara, apalagi keberlanjutan visi, misi, dan program Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat pemilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah dan tidak berkelanjutan karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan. Padahal, perencanaan pembangunan yang berkelanjutan berkaitan erat dengan kedaulatan rakyat.

Inilah yang menyebabkan sistem perencanaan pembangunan yang dibentuk berdasarkan janji kampanye Presiden dan disahkan melalui Peraturan Presiden mengakibatkan bias negara yang seharusnya melibatkan seluruh elemen kepentingan, dunia usaha, dan komunitas, yang secara keseluruhan kehilangan dimensi pembangunan dan aktornya.

Dalam prinsip presidensial, kewenangan presiden terhadap Pembangunan nasional bersifat mutlak, mengingat presiden terpilih mendapat mandat langsung dari rakyat. Namun praktik pelaksanaan pembangunan perlu disinergikan dengan capaian pembangunan nasional jangka panjang mengingat estafet Pembangunan memerlukan keterpaduan untuk mempergunakan sumber daya alam yang terbatas untuk mencapai Pembangunan yang berkelanjutan, efektif dan efisien.

Dengan demikian, pandangan yang menjadikan pemilihan langsung sebagai alasan hilangnya garis-garis besar haluan negara dalam perkembangan berikutnya dinilai sebagai pemikiran yang keliru. Pemilihan langsung hanyalah bentuk sistem pemilihan Presiden yang sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari wujud kedaulatan rakyat. Pemberi kedaulatan seharusnya tetap memiliki hak untuk merumuskan arah haluan pembangunan nasional, melalui lembaga perwakilannya. Di sinilah hadir pentingnya Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena hanya Majelis

Permusyawaratan Rakyat lembaga representasi rakyat yang paling lengkap, yaitu terdiri representasi politik rakyat, dan representasi daerah.

Maka, perubahan terhadap Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghilangkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara telah menghilangkan eksistensi haluan pembangunan nasional. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada saat itu hanya berpikir sistem pengisian jabatan, akan tetapi tidak pernah berpikir sistem haluan pembangunan nasional. Padahal kesemuanya itu merupakan kesatuan sistem pemerintahan negara yang saling berkaitan.

Para pendiri bangsa sebenarnya telah menyusun pemerintahan Indonesia dengan demokrasi permusyawaratan yang menekankan daya-daya konsensus atau mufakat. Demokrasi permusyawaratan ini berusaha mengatasi paham perseorangan dan golongan. Yang dihindari bukan saja dikte-dikte diktator mayoritas, tetapi juga dikte-dikte tirani minoritas dari oligarki elite penguasa dan pengusaha.

Demokrasi mayotarian tidak kompatibel untuk Indonesia karena akan mengancam kelompok minoritas. Demokrasi mayotarian hanya cocok jika pemerintahan dapat dimenangkan secara bergantian baik pihak mayoritas dan minoritas, yang itu hanya mungkin terjadi di negara yang menganut sistem dwi partai. Selain itu demokrasi mayotarian juga cocok bagi negara yang masyarakatnya homogen. Dua kondisi tersebut tidak ada di Indonesia, sehingga model demokrasi mayotarian dianggap tidak cocok untuk diberlakukan di Indonesia.

Bertalian dengan dasar kedaulatan rakyat, kematangan berdemokrasi serta model demokrasi musyawarah mufakat yang menjadi ciri demokrasi Indonesia, membutuhkan panduan pelaksanaannya. Karena itu, ide menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai panduan pembangunan menemui relevansinya.

Sistem perencanaan pembangunan model garis-garis besar daripada haluan negara memiliki banyak manfaat, yaitu: pertama, sebagai cara mewujudkan kesinambungan dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan pembangunan nasional; kedua, sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan ideologi Pancasila dan konstitusi; dan ketiga, sebagai cara untuk menjaga efisiensi, efektivitas, dan sinergitas dalam penyelenggaraan negara

dan pemerintahan, mengingat sumber-sumber dalam pembangunan sifatnya terbatas.

Secara filosofis, keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang mendasar dan mendesak, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara sosiologis, keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang perlu mengingat pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, pelaksanaan pemilihan umum secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan ini berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan ke masa jabatan berikutnya, serta di tingkat daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara satu daerah dengan daerah yang lainnya.

Tidak adanya rujukan dalam penyusunan visi dan misi, turut berpotensi melahirkan ketidakselarasan antara visi dan misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Jika situasi ini dibiarkan terus berlanjut, dalam setiap penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif, dan Pilkada) yang dilaksanakan serentak, maka akan terjadi inefisiensi anggaran negara dan sumber daya pembangunan nasional lainnya.

Secara yuridis, keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang perlu mengingat rumusan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan yang mengatur wewenang MPR menetapkan garis-garis besar haluan negara menjadi satu rangkaian dengan menetapkan Undang-Undang Dasar, menjelaskan bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar tidak serta merta dapat diejawantahkan langsung ke dalam Undang-Undang. Diperlukan suatu produk hukum yang menjadi jembatan antara rumusan Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, yaitu garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara. Demikian pula, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang bersifat teknokratis memerlukan rujukan yang

mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan) yang merupakan pengejawantahan Pancasila dan Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian, kehadiran Pokok-Pokok Haluan Negara akan membawa pembangunan nasional Indonesia kembali menemukan roh dan jati dirinya sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pokok-Pokok Haluan Negara berfungsi untuk:Memastikan adanya satu pedoman/arah bagi seluruh elemen bangsa untuk meneguhkan pokok-pokok pikiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diamanatkan para pendiri bangsa yang diuraikan dalam naskah asli Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

2. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang menjamin keberlangsungan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menghadapi globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, bagi Pemerintah Pusat dan Daerah;
3. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang jelas dalam perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan nasional di segala bidang kehidupan, yang menjamin keterpaduan, integrasi, dan keberlanjutan pembangunan pusat dan daerah, yang tidak bergantung pada momen elektoral;
4. Memperkuat sistem presidensial di era desentralisasi, serta menjamin keberlangsungan kepemimpinan nasional yang konstitusional, kuat dan stabil, serta berwibawa; dan
5. Memperkokoh integrasi bangsa dalam semangat persatuan dan kesatuan, yang berdasar kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.

Mengacu pada dasar pemikiran itulah, perlu disusun arah penyelenggaraan negara dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara, yang memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.

C. MENYELESAIKAN KEBERADAAN KETETAPAN MPR RI NOMOR: I/MPR/2003 TENTANG PENINJAUAN TERHADAP MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN KETETAPAN MPR RI TAHUN 1960 SAMPAI DENGAN TAHUN 2002, KHUSUSNYA YANG TERDAPAT DALAM PASAL 2 DAN PASAL 4

Sebagai akibat dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, 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.

Pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003 diputuskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR-RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dari hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum tersebut terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan masih tetap berlaku, baik **berlaku dengan Ketentuan** maupun tetap **berlaku sampai terbentuknya undang-undang**, yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003 sebagai berikut:

Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi

manusia.

2. 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.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Namun dalam praktik ketatanegaraan dijumpai persoalan:

1. Ketersebaran panduan arah pembangunan tersebut menimbulkan kerancuan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional, dan

2. Sering terjadi pengabaian yang terlihat dari sedikitnya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang masih berlaku dijadikan rujukan dalam perumusan peraturan perundang-undangan sebagaimana tergambar pada diagram berikut:

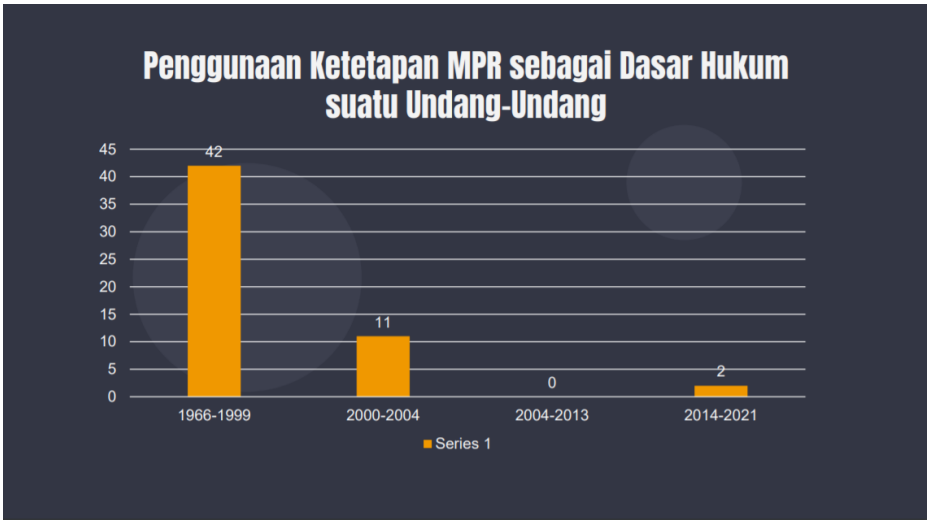

Diagram Perbandingan Penggunaan Ketetapan MPR sebagai Dasar Hukum suatu Undang-Undang (Sumber: Hasil Kajian Dr. Fitra Arsil, S.H., M.H.)

Dalam rangka melaksanakan perintah Pasal 50 angka 4 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib MPR, Badan Pengkajian masa jabatan 2019 - 2024 mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003. Melalui serangkaian diskusi, Badan Pengkajian masa jabatan 2019 - 2024 berpandangan, untuk mencegah pengabaian dan kerancuan di satu sisi, dan agar pelaksanaan pembangunan nasional 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 menyeluruh.

Namun, untuk mengintegrasikan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku tidak dimungkinkan dengan alasan:

1. Terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang sensitif, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

2. MPR telah mengamanatkan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang terdapat dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, atau dengan kata lain bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI ini akan tidak berlaku apabila substansinya telah diatur dengan undang-undang.
3. Bahwa Ketetapan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 Pasal 2 dan Pasal 4, sesuai ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat baik sebagai panduan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan di bawahnya secara hierarkis maupun sebagai panduan arah perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Dengan ketiga alasan tersebut, maka Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang terdapat dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003 akan menjadi dokumen kearifan sejarah dan berlaku sepanjang masa. Sedangkan untuk menyelesaikan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang terdapat dalam Pasal 4, berdasarkan ketentuan Pasal 50 huruf d Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Tertib MPR dan Keputusan MPR Nomor 3 Tahun 2024 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan Tahun 2019 – 2024, Badan Pengkajian perlu melakukan evaluasi kembali pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor I Tahun 2023, untuk memberikan rekomendasi kepada DPR dan Presiden supaya segera membuat undang-undang yang mengatur materi ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 4; selanjutnya MPR perlu menerbitkan Ketetapan untuk memberikan kepastian hukum atas ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang sudah tidak berlaku maupun yang masih berlaku.

BAB II

BENTUK HUKUM DAN IMPLIKASI

A. BENTUK HUKUM

Dalam serangkaian diskusi dengan para pakar/akademisi di berbagai perguruan tinggi, diskusi internal di Badan Pengkajian, dan serap aspirasi masyarakat, sebagian besar sepakat bahwa untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dibutuhkan haluan negara yang dituangkan dalam Pokok-Pokok Haluan Negara. Terhadap kajian bentuk hukum, Badan Pengkajian mengidentifikasi, terdapat tiga pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, yaitu:

1. diatur dalam UUD NRI Tahun 1945;
2. diatur melalui Ketetapan MPR; dan
3. diatur melalui Undang-Undang.

1. DIATUR DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Wacana menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam ketatanegaraan Indonesia tidak selalu bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut. Salah satu modelnya adalah dengan meletakkan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai *Directive Principles of State Policies* (DPSP) di dalam UUD NRI Tahun 1945, dan tidak menjadikannya sebagai alat pertanggungjawaban bagi Presiden dan Wakil Presiden.

Pokok-Pokok Haluan Negara ini pun dapat menjadi politik hukum yang tetap, yang tidak perlu diubah dan juga menjadi politik hukum temporer (tidak tetap) khususnya berkaitan dengan pembangunan jangka panjang. Dengan demikian dimungkinkan adanya pelembagaan perubahan UUD NRI Tahun 1945 setelah Pokok-Pokok Haluan Negara tersebut terlaksana, misalnya dalam 25 atau 50 tahun sekali.

Ada gejala umum beberapa negara di dunia memasukkan haluan negara dalam konstitusinya. Konstitusi Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principles of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara, dan lain-lain. Sejak itu, banyak negara yang mengikuti pencantuman *Directive Principles of State Policy* dalam konstitusinya, seperti Belgia, India, Filipina, Afrika Selatan dan lain-lain.

UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, sebenarnya telah memuat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan prinsip penyelenggaraan negara untuk mengurusi 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.

Dengan menempatkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945, maka status hukum Pokok-Pokok Haluan Negara akan sangat kuat. Sesuai dengan ajaran supremasi konstitusi yang dianut Indonesia, maka kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara pun menjadi *supreme*.

Sejalan dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia, maka Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum, menyampaikan program pembangunan yang merupakan terjemahan dari Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, setelah terpilih pun, Presiden dan Wakil Presiden akan bekerja sesuai dengan janji kampanye yang selaras dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, sehingga pembangunan berkelanjutan pun dapat dilaksanakan serta tidak ada lagi istilah pembangunan yang maju-mundur atau poco-poco. Atas dasar hal tersebut, maka sistem presidensial yang dianut adalah sistem presidensial yang terpimpin oleh konstitusi yang didalamnya termuat Pokok-Pokok Haluan Negara.

Sementara itu, berkaitan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk jangka waktu 5 tahunan yang bersifat lebih teknis, merupakan manifestasi janji kampanye Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilihan umum. Agar tidak menyimpang dari Pokok-Pokok Haluan Negara yang termuat dalam konstitusi, maka RPJMN haruslah dibentuk dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam pembahasannya mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah, sehingga akan lebih mudah melakukan pengawasan terhadap pembentukan RPJMN tersebut.

Walaupun pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki kedudukan hukum yang sangat kuat, namun sulit untuk direalisasikan mengingat:

a. Pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara tidak cukup dirumuskan dalam satu ayat atau satu pasal. Dengan demikian, pilihan bentuk hukum ini akan mengubah secara total sistematika UUD NRI Tahun 1945, sehingga perubahan secara adendum akan sangat sulit dilakukan; dan
b. Perubahan Undang-Undang Dasar akan semakin sering dilakukan, terutama ketika diperlukan penyesuaian Pokok-Pokok Haluan Negara karena adanya perkembangan kemajuan yang perlu diakomodasi dalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

Meski demikian untuk meminimalisir kesulitan tersebut maka pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945 seperti model *Directive Principles of State Policy* (DPSP) bukanlah suatu hal yang mustahil. Diperlukan adanya kemauan politik dari para penyelengara negara untuk mewujudkannya melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945, yakni dengan cara menambah bab khusus (tersendiri) yang mengatur materi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara sama seperti halnya DPSP. Bab Khusus (tersendiri) tersebut memuat beberapa uraian antara lain:

a. Prinsip moral dan sosial negara sebagai pedoman kebijakan negara;
b. Kewenangan kepada Presiden dan DPR untuk merancang arah pembangunan jangka panjang nasional berdasarkan prinsip Pokok-Pokok Haluan Negara;
c. Perintah agar prinsip-prinsip PPHN diderivasi ke dalam undang-undang organik maupun sektoral;
d. Mandat kepada DPR dan DPD untuk mengawasi pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara.

2. DIATUR MELALUI KETETAPAN MPR

Pokok-Pokok Haluan Negara yang diatur melalui Ketetapan MPR memiliki kedudukan hukum yang kuat karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR berada di atas Undang-Undang. Dengan demikian, sesuai dengan kaidah hukum, setiap peraturan perundang-undangan harus selalu berkesesuaian dengan Ketetapan MPR.

Kelebihan lainnya adalah Ketetapan MPR tidak dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Sebaliknya, Ketetapan MPR dapat dijadikan **batu uji** dalam pengujian Undang-Undang, baik terhadap UUD NRI Tahun 1945, maupun terhadap Ketetapan MPR. Dan, apabila dalam perjalanan terdapat keperluan untuk melakukan penyesuaian substansi akan lebih cepat dilakukan perubahan, karena prosedur perubahan Ketetapan MPR lebih mudah daripada melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mensyaratkan prosedur khusus dan sangat ketat.

Terdapat dua pandangan atas gagasan menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang pengaturannya melalui Ketetapan MPR, yaitu:

a. Diperlukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, karenanya gagasan menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang pengaturannya melalui Ketetapan MPR memerlukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk mengembalikan wewenang MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara atau khusus menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara, atau Haluan Negara.

Selain itu, amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 yang menugaskan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, yang kemudian melahirkan Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, merupakan Ketetapan MPR terakhir, karena setelah itu MPR tidak lagi berwenang menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Tercantumnya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak serta merta menyebabkan MPR berwenang menetapkan Ketetapan MPR kembali, karena dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut ditegaskan, bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR tersebut adalah Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003, yaitu Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih tetap berlaku, baik berlaku dengan ketentuan maupun tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang.

Disisi lain adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XXI/2023 memberikan penegasan bahwa MPR setelah perubahan sistem ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945 sudah tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur *(regeling)* dan berlaku mengikat ke luar. Penempatan Ketetapan MPR sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dimaksudkan untuk mengakui keberadaan Ketetapan MPR yang hingga saat ini belum dilaksanakan sesuai dengan ketentuannya masing-masing dan yang belum terbentuk undang-undang yang dimaksud. Norma Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 *a quo* tidak dapat diartikan sebagai pengaturan yang memberikan kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan bersifat *regeling* pasca Perubahan UUD 1945.

Secara struktur ketatanegaraan, tanpa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, MPR secara faktual akan nampak menjadi lembaga negara yang tidak sejajar dengan lembaga negara lainnya, karena dapat mengeluarkan ketetapan yang tidak dapat diuji atau ditinjau oleh lembaga konstitusional lainnya, di mana kedudukan Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan berada di atas undang-undang. Permasalahan tersebut pada ujungnya justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya dalam sistem peraturan perundang-undangan dan ketatanegaraan yang telah meniadakan kewenangan MPR membentuk dan menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur *(regeling)* dan berlaku mengikat ke luar.

Badan Pengkajian menyadari, menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara melalui **Perubahan Terbatas** UUD NRI Tahun 1945, untuk MPR masa jabatan 2019 - 2024 sangat sulit untuk dilakukan. Bahkan, dalam kondisi politik saat itu, MPR perlu menegaskan, bahwa MPR masa jabatan 2019 – 2024 **tidak akan melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945**. Namun demikian, MPR masa jabatan 2024 - 2029 memandang bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebuah keniscayaan.

b. Tidak Diperlukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Pokok-Pokok Haluan Negara yang mempertemukan nilai-nilai luhur falsafah bangsa Pancasila dengan aturan dasar yang diatur dalam konstitusi merupakan kebutuhan bangsa dalam memberi arah pencapaian tujuan negara.

Nilai-nilai Pancasila masih bersifat abstrak, pasal-pasal konstitusi juga mengandung norma-norma dasar yang belum memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan kerangka operasional di setiap ranah pembangunan yang mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan).

Mengingat Pokok-Pokok Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan), maka tidak tepat jika diatur dalam bentuk hukum Undang-Undang. Lebih dari itu, adanya Pokok-Pokok Haluan Negara tidak dimaksudkan untuk menggantikan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), tetapi menjadi **rujukan** bagi penyusunan RPJPN yang lebih bersifat teknokratis.

Oleh sebab itu, Pokok-Pokok Haluan Negara perlu diatur melalui bentuk hukum yang lebih tinggi dari Undang-Undang, tetapi di bawah Undang-Undang Dasar. Permasalahannya, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, sehingga terjadi **kekosongan hukum**.

Untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, MPR dapat saja menetapkan Ketetapan MPR yang kedudukannya di bawah Undang-Undang Dasar **tanpa harus mengubah** UUD NRI Tahun 1945.

Sama halnya dengan pelaksanaan Sidang Tahunan MPR, tidak ada pengaturan dalam Undang-Undang Dasar, tidak pula mendapat mandat dari Undang-Undang, tetapi mengingat urgensinya, Sidang Tahunan MPR dapat dilaksanakan dan telah diterima menjadi **konvensi ketatanegaraan**.

Dari sejarah penggunaannya, Ketetapan MPR dikategorikan sebagai *staatgrundgesetz* sebagaimana penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: *"Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis"*. Dilihat dari sejarahnya, kebiasaan penggunaan bentuk Ketetapan MPR sudah dilakukan sejak Tahun 1960, namun baru pada tahun 1966 diberikan dasar hukumnya melalui Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dengan demikian, berdasarkan praktek ketatanegaraan tersebut, landasan hukum bagi Ketetapan MPR/MPRS tidak didasarkan pada undang-

undang dasar melainkan pada konvensi ketatanegaraan sebagai hukum dasar tidak tertulis. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak juga serta merta merubah praktek konvensi ketatanegaraan penggunaan Ketetapan MPR.

Perubahan UUD 1945 yang mereduksi kewenangan MPR, tidak berarti menjadikan konvensi kehilangan legitimasinya. Kebiasaan yang terpelihara penggunaannya sejak 1960, 1963 sampai tahun 1965 dan baru ditertibkan pada tahun 1966 kemudian dilanjutkan penggunaannya hingga tahun 2003 cukup dianggap sebagai dasar bahwa praktek ini adalah konvensi ketatanegaraaan.

Harapan yang sama dapat diberlakukan bagi Pokok-Pokok Haluan Negara, mengingat dalam Pasal 108 dan Pasal 109 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Tertib, telah diatur mengenai Jenis Putusan MPR, yakni Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Peraturan MPR, dan Keputusan MPR. Ketetapan MPR terdiri dari Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan *(regeling)* dan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan *(beschiking).* Untuk Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan Pasal 109 ayat (3) Tata Tartib MPR menyebutkan: Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan *(regeling)* adalah:

a. *Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2022, Pasal 2 dan Pasal 4;*
b. *Ketetapan MPR tentang pokok-pokok haluan negara;*

Cara lain untuk menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara dapat dilakukan dengan menambahkan wewenang atau tugas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian, gagasan menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara tidak serta merta mengharuskan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

3. DIATUR MELALUI UNDANG-UNDANG

Pakar/akademisi yang berpendapat Pokok-Pokok Haluan Negara cukup diatur melalui Undang-Undang menilai keliru jika dikatakan Indonesia tidak memiliki haluan negara. Haluan negara jelas tertuang dalam Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945; serta berbagai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih tetap berlaku sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR

Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Selain itu, undang-undang yang bernilai sebagai garis-garis besar daripada haluan negara adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025 – 2045.

Kedua Undang-Undang tersebut merupakan perwujudan garis-garis besar daripada haluan negara setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945; garis-garis besar daripada haluan negara model tersebut sejalan dengan kesepakatan politik untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Khususnya Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2025 sebenarnya telah memberikan visi bersama untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Penetapan garis-garis besar daripada haluan negara dengan undang-undang berarti selain melibatkan DPR dan DPD, juga melibatkan Presiden selaku penyelenggara pemerintahan negara atau eksekutif.

Indonesia adalah negara hukum yang konstitusional dan demokratis. Dengan demikian, segenap peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaiamana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memiliki daya ikat yang sama.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut juga menegaskan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Prinsip negara hukum juga menegaskan bahwa segenap penyelenggara negara dan seluruh rakyat wajib menjalankan segala undang-undang sebagaimana mestinya.

B. IMPLIKASI

Adanya Pokok-Pokok Haluan Negara sama sekali tidak terkait dan tidak akan mengubah model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung adalah sejalan dengan

kesepakatan politik untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Presiden tetap menerima mandat dari rakyat, namun haluan pembanguan nasional yang disusun Presiden perlu disesuaikan dengan arah kebijakan yang terdapat dalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

Sistem pemerintahan presidensial merupakan preferensi yang dipilih oleh bangsa Indonesia dalam rangka menentukan sistem pemerintahannya. Dalam sistem presidensial, kepala eksekutif dan lembaga legislatif memiliki kedudukan yang setara, sehingga tidak dapat saling menjatuhkan. Presiden hanya dapat diberhentikan pada masa jabatan karena alasan hukum dalam proses *impeachment* sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berpedoman pada hal tersebut, maka pelanggaran terhadap Pokok-Pokok Haluan Negara oleh Presiden tidak dapat dipergunakan sebagai alat untuk melakukan pemberhentian karena akan merusak bangunan sistem presidensial itu sendiri. Alasan tidak diadakannya sanksi hukum dalam pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara pada hakikatnya merupakan suatu upaya dalam menegakkan konsistensi pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial itu sendiri, karena apabila terdapat konsekuensi hukum dalam pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara tersebut maka terdapat konsekuensi logis: **Pertama**, dari aspek lembaga eksekutif, posisi Presiden seolah menjadi mandataris MPR kembali seperti di masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, apalagi jika sanksi tersebut bersifat pemberhentian Presiden dari jabatannya. **Kedua**, Pokok-Pokok Haluan Negara dilaksanakan bukan hanya oleh Presiden, melainkan juga oleh semua lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak tepat meletakkan pertanggungjawaban hanya kepada Presiden saja.

Dalam konstruksi sistem presidensial, terdapat pranata yang lebih tepat, yaitu dalam bentuk laporan kinerja lembaga-lembaga negara dalam Sidang Tahunan MPR. Pranata lainnya adalah melalui **hak budget parlemen dan melalui pengadilan**. **Pranata hak budget parlemen**, yakni instrumen parlemen dalam pemberian persetujuan RAPBN yang diajukan Presiden adalah salah satu pengawasan yang efektif terhadap Pemerintah. Sebagai pemegang fungsi anggaran, DPR menentukan anggaran pendapatan dan belanja negara. DPR menentukan alokasi anggaran tahunan, bahkan dapat menolak rencana anggaran yang diajukan pemerintah. Dalam kaitan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, apabila RAPBN yang diajukan Pemerintah tidak sesuai dengan arahan yang terdapat dalam Pokok-

Pokok Haluan Negara, DPR dapat menolak dan meminta kepada Pemerintah untuk melakukan penyesuaian.

Melalui mekanisme ini, Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga negara lainnya dipaksa untuk membuat rencana program pembangunan dalam RAPBN yang sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, jika tidak sesuai maka rencana anggaran tersebut dapat ditolak.

Pranata pengadilan, yaitu Mahkamah Konstitusi diberi tambahan wewenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Pokok-Pokok Haluan Negara. Dengan demikian, dapat dipastikan seluruh Undang-Undang yang dihasilkan DPR dan Presiden sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Pranata pengadilan ini hanya dapat diterapkan apabila bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara diatur melalui Ketetapan MPR.

BAB III

PENUTUP

Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan peta jalan untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang perlu diformalkan dalam bentuk hukum yang kuat. Berdasarkan serangkaian hasil kajian, Badan Pengkajian mengidentifikasi terdapat tiga pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, yaitu diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, atau Undang-Undang.

Sejalan dengan hal tersebut, Badan Pengkajian juga mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003. Pandangan awal yang berkembang adalah untuk menyelesaikan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR perlu penataan ke dalam satu naskah haluan negara yang utuh dan menyeluruh. Namun, hasil kajian menunjukkan bahwa pengintegrasian tersebut tidak dimungkinkan, sehingga dokumen Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 2, akan menjadi dokumen kearifan sejarah dan berlaku sepanjang masa.

Badan Pengkajian juga perlu melakukan evaluasi kembali pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor I Tahun 2003, untuk memberikan rekomendasi kepada DPR dan Presiden supaya segera membuat undang-undang yang mengatur materi ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 4; kemudian atas hasil evaluasi tersebut, MPR perlu menerbitkan Ketetapan untuk memberikan kepastian hukum atas ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang sudah tidak berlaku maupun yang masih berlaku.

Meskipun Badan Pengkajian merupakan alat kelengkapan MPR, namun posisinya adalah sebagai “dapur” untuk menyiapkan materi yang apabila akan diformulasikan menjadi sebuah keputusan politik, perlu dibahas lebih lanjut melalui mekanisme yang diatur dalam Peraturan MPR tentang Tata Tertib. Dengan demikian, Badan Pengkajian tidak dalam posisi untuk menentukan pilihan bentuk hukumnya, tetapi hanya menggambarkan pikiran-pikiran yang berkembang dalam pembahasan terkait pilihan bentuk hukum serta implikasinya.

Perlu terbangun kesepahaman bahwa adanya Pokok-Pokok Haluan Negara, apapun pilihan bentuk hukumnya, tidak akan melemahkan konstruksi sistem presidensial dan tidak menghilangkan keberadaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang meliputi rencana-rencana pembangunan dalam jangka

panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Adanya Pokok-Pokok Haluan Negara dimaksudkan sebagai rujukan untuk menjamin agar seluruh gerak pembangunan senantiasa mengarah pada upaya perwujudan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dilihat dari substansinya, Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan kebijakan negara yang sebaiknya dibuat/ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan menetapkan peraturan tertulis tertinggi dan memiliki representatif kelembagaan tertinggi, mengingat bahwa:

1. Pokok-Pokok Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip *directive principle* (arahan) yang akan memberi arah pencapaian tujuan negara bagi seluruh lembaga penyelenggara negara;
2. Pokok-Pokok Haluan Negara mempertemukan nilai-nilai luhur falsafah Pancasila dengan aturan dasar yang diatur dalam konstitusi;
3. Pokok-Pokok Haluan Negara bersifat tidak dapat dilakukan *judicial review* karena merupakan aturan dasar negara *(staatsgerundgesetz);* dan
4. Pokok-Pokok Haluan Negara dapat dijadikan batu uji dalam pengujian Undang-Undang.

Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan bahwa pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara ditetapkan oleh MPR, yakni:

1. Diatur dalam UUD NRI tahun 1945 melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945; dan
2. Diatur melalui Ketetapan MPR dengan dua cara: i) dengan melakukan perubahan terbatas atas Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, dengan menambah wewenang MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara; dan ii) tanpa melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 yakni sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan.