**KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**Oleh**

**I Gusti Bagus Suryawan[[1]](#footnote-2)\***

1. **PENDAHULUAN**

Kedaulatan dalam bahasa latinnya disebut *supremus*, dalam bahasa Inggrisnya disebut *sovereignty* yang berarti tertinggi. Kedaulatan dalam bahasa Arab *daulah*, *daulat* yang artinya kekuasaan. Kedaulatan dari berbagai bahasa itu dapat diartikan sebagai wewenang satu kesatuan politik. Jadi, kedaulatan adalah sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara atau kesatuan yang tidak terletak di bawah kekuasaan lain. Dengan demikian, pengertian kedaulatan adalah *kekuasaan tertinggi dalam suatu negara*.

Teori Kedaulatan dalam khazanah ilmu negara merupakan teori yang sangat penting. Pertanyaan sentral dalam teori ini adalah siapakah atau apakah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, siapa atau apa pula instrumen yang melaksanakan kedaulatan ini dalam kondisi faktualnya sehingga keberadaan suatu negara dapat berjalan efektif.  
Salah satu penggagas teori kedaulatan rakyat ini adalah Jean Jacques Rousseau.Rousseau menggambarkan adanya suatu perjanjian masyarakat dinyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will volonte generale*). *Volonte generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Kedudukan rakyat dalam perwakilan dalam konteks gagasan kebebasan dan persamaan dalam demokrasi, menurut Boedisoesetyo adalah sebagai berikut.[[2]](#footnote-3)

Bahwa yang dimaksudkan dengan rakyat itu adalah pengertian abstrak, yang menunjuk kepada rakyat sebagai suatu keseluruhan, suatu keutuhan tanpa memperhitungkan kepribadian dari perseorangan yang merupakan isi keutuhan itu, sebab apabila diperhitungkan kepribadian perseorangan, isinya maka nyatalah bahwa rakyat Indonesia hari ini bukan rakyat Indonesia kemarin dan bukan rakyat Indonesia besok, karena didalamnya setiap detik telah silih berganti orang-orangnya, disebabkan kematian dan kelahiran. Maka rakyat Indonesia adalah tetap rakyat Indonesia sekalipun sudah berlainanan orang-orangnya yang bersama-sama mewujudkan rakyat Indonesia. Tiadanya kejumbuhan dalam perseorangannya, tidak merintangi adanya kejumbuhan antara rakyat Indonesia kemarin dan rakyat Indonesia sekarang sebagai suatu pengertian.

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon[[3]](#footnote-4), pengertian rakyat sebagai berikut:

Istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah ‘ pemerintah’ . Istilah rakyat pada hakekatnya berarti yang diperintah (*the governed*, *geregeerde*). Dengan demikian, istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing seperti: *volks*, *people*, *peuple*.

Landasan konstitusional kedaulatan rakyat di Indonesia adalah Pasal 1 (ayat) 2 UUD NRI Tahun 1945 hasil Perubahan Ketiga yang berbunyi “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang–Undang Dasar”. Makna kedaulatan rakyat sebagaimana diatur diatas telah merubah makna kedaulatan rakyat sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”.

Terhadap rumusan yang lama ini, Penjelasan UUD 1945 memberikan arti bahwa Majelis ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Selama Orde Baru, kedudukan tertinggi ini diberi nama Lembaga Tertinggi Negara. Dalam prakteknya, sebutan bagi Lembaga Tertinggi dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat untuk memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti Tap MPR yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden demi pembangunan.[[4]](#footnote-5)Hal sama terjadi pada masa Orde Lama , dengan Tap MPRS Nomor III/MPRS/1963 mengangkat Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup. Praktek ketatanegaraan ini merupakan pelanggaran terhadapUUD dan dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara yang disertai kekuasaan tidak terbatas.

MPR adalah merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Lembaga negara adalah badan yang diatur dalam UUD NRI 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD.Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta MA, BPK, dan MK sebagai lembaga-lembaga negara yang utama *(main state organs, principal state organs).* Lembaga-lembaga negara dimaksud secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsikekuasaan negara yang utama *(main state functions, principal statejunctions),* sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama *(main state organs, principal state organs,* atau *main state institutions)* yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *“checks and balances”.[[5]](#footnote-6)*

Menurut Philipus M. Hadjon,makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: *pertama,* kedudukan diartikansebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang Iain. *Kedua,* kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.[[6]](#footnote-7)

Berdasarkan uraian di atas, ada 2 issue hukum yang dapat didiskusikan dalam Fokus Group Discussion ini. Pertama adalah kedudukan lembaga negara MPR pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Kedua, peranan MPR pasca amandemen sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

1. **PEMBAHASAN**
2. **Kedudukan MPR Pasca Perubahan UUD 1945**

Dalam kaitannya di Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 mengenal ada 3 lembaga negara yang mencerminkan keterwakilan rakyat, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Kelembagaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.Kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, karena bukan lagi bertindak sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagai konsekuensi perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.Secara konseptual ini berarti MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas - tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.

Dalam tataran teoritis, perwakilan merupakan salah satu prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Couwenberg[[7]](#footnote-8) itu meliputi:

a. *het beginsel van de politieke grondrechten;*

b. *het meerderheidsbeginsel*;

c. *het representatiebeginsel*;

d. *het verantwoordingsbeginsel*;

e. *het openbaarheidsbeginsel.*

Couwenberg mengasumsikan bahwa hal yang mungkin terjadi dalam suatu demokrasi adalah fungsi legislatif dijalankan oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat, fungsi eksekutif dan yudikatif juga dijalankan melalui pemilihan umum yang dijamin keabsahannya. Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan pendapatnya bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah “perwakilan” karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggungjawab penuh terhadap pemilihnya. Apabilapemerintah tidak bisa bertanggungjawab terhadap pemilihnya,maka hal ini tidak bisa disebut sebagai “perwakilan yang sesungguhnya”.[[8]](#footnote-9)

Pada aspek lain, demokrasi diasumsikan secara subtansial tidak hanya berlandaskan kepada konsep perwakilan secara kausal, tetapi juga harus diasumsikan dalam makna persamaan serta kebebasan. Menurut Philipus M.Hadjon, perkembangan hak atas persamaan di Eropa adalah sebagai berikut:[[9]](#footnote-10)

Pada abad XVII mengedepan konsep *‘equality before law’. Equality before law* pada awalnya hanya merupakan suatu konsep persamaan abstrak formal; dalam perkembangan kemudian (abad XX) meluas menjadi suatu konsep persamaan riil kemasyarakatan. Perkembangan konsep persamaan inipun menandai munculnya konsep *‘social rechtstaa*t’ . Konsep persamaan abad ini melarang diskriminasi atas dasar agama ataupun kebangsawanan . Pada abad XIX mengedepan konsep *‘equal opportunity’* dan *‘civil equality’.* Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada anti diskriminasi berdasarkan ras, bahasa, etnis dan kebangsaan. Pada abad XX konsep *‘equality before law’* yang abstrak formal berkembang menjadi riil kemasyarakatan. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada larangan diskriminasi berdasarkan sex, umur, intelektualitas dan kekayaan.

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga pemikir terkenal dari landasan kebebasan ini, yaitu:[[10]](#footnote-11)

Tiga pemikir tentang kebebasan adalah Rousseau, Kant, Hegel. Rosseau mengetengahkan konsep kebebasan alamiah yang dibawa ke dalam hidup bermasyarakat melalui perjanjian kemasyarakatan. Dengan konsep ini Rosseau mengetengahkan kebebasan dalam pengertian ‘*zelfbepaling’*atau ‘*zelwetgefing*’ (otonomi). Konsep *‘zelfbepaling‘* dikembangkan lebih lanjut oleh Kant, beliau mengetengahkan asas universal *(universaliseringbeginsel).* Dengan asas ini maka terhadap setiap orang berlaku undang-undang yang sama dipandang sebagai suatu kewajiban. Asas ini disebut juga *‘de algemene wetmatigheid’.* Konsep kebebasan dari Hegel menghendaki agar dilakukan juga suatu analisis berdasarkan kebutuhan-kebutuhan konkrit.

Berdasarkan atas landasan persamaan dan kebebasan ini, M.C. Burken merumuskan gagasan tujuan minimum asas demokrasi di Eropa sebagai berikut:[[11]](#footnote-12)

1. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. setiap orang berhak untuk memperjuangkan kekuasaan politik;
4. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat;
5. badan perwakilan rakyat berperan dalam pengambilan keputusan;
6. diakuinya asas mayoritas dalam pengambilan keputusan;
7. asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan
8. sifat keputusan yang terbuka;
9. hak kaum minoritas yang dihormati.

Dengan dikemukakan gagasan tujuan minimum asas demokrasi Barat ini, tidaklah berarti bahwa negara Indonesia menganut pola itu, tetapi bahwa landasan dari demokrasi Indonesia itu hendaknya berlandaskan kepada asas kebebasan dan persamaan. Tidak ada demokrasi tanpa diakuinya kedua asas ini, apapun tipe demokrasi yang dianut oleh suatu negara.

Perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaaan MPR sebenarnya dimaksudkan sebagai jalan untuk mewujudkan gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). MPR menjadi wadah badan perwakilan yangterdiri dari DPR dan DPD. Tetapi dari susunan yang menyebutkan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan/lembaganya, yaitu DPR dan DPD.

Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Berdasarkan pada ketentuan dalam susunan dan kedudukan MPR , MPR adalah sebuah lembaga permanen, maka MPR merupakan kamar tersendiri dari parlemen dan dengan demikian sitem parlemen Indonesia adalah sistem parlemen trikameral[[12]](#footnote-13).

Sistem parlemen trikameral ini diperkirakan memiliki beberapa kelemahan awal, yaitu dalam kedudukan MPR sebagai lembaga permanen yang kurang efektif yang seharusnya cukup sebagai *joint session,* dan perimbangan kekuasaan antara kekuasaan DPR sebagai kamar pertama dan kekuasaan DPD sebagai kamar kedua.

MPR sebaiknya hanya merupakan sebuah nama bagi sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, dengan argumentasi sbb:

* + - 1. Kewenangan MPR ada yang bersifat seremonial/formalitas seperti melantik Presiden dan Wapres, melantik Wapres menjadi Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya, dan melantik Wapres setelah memilihnya dari dua calon yang diajukan Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wapres.

Sedangkan kewenangan yang bersifat temporerhanya pada waktu dan kondisi tertentu saja meliputi: mengubah dan menetapkan UUD, memutus Usul DPR tentang pemberhentian Presiden danatau Wapres menurut ketentuan UUD, memilih Wapres dari dua calon yang diajukan Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wapres, Memilih Presiden dan Wapres apabila keduanya berhenti secara bersamaan , dari dua paket calon yang diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang paket capres dan cawapresnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya.

Kedua kewenangan di atas tidak membutuhkan perangkat organisasi yang permanen untuk melaksanakannya. Cukup dibentuk alat kelengkapan secara *ad hoc* selama siding gabungan dilaksanakan.

2.Keberadaan MPR sebagai lembaga permanen dengan segala perangkat organisasinya membutuhkan pembiayaan yang tidak sepadan dengan tugas dan kewajiban yang dilaksanakan oleh MPR dan anggotanya. Anggota DPR dan DPD juga memiliki hak-hak protokoler dan keuangan sebagai anggota MPR. Padahal keanggotaannya dalam MPR adalah karena statusnya sebagai anggota DPR dan DPD, serta pada saat menjalankan tugas sebagai anggota MPR adalah kelanjutan dati tugas wewenangnya sebagai anggota DPR dan DPD.

Solusi atas pemikiran MPR sebagai sidang gabungan, adalah dengan melakukan perubahan rumusan, sebagaimana diusulkan oleh Jimly Asshidiqie “ Kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas DPR dan DPD”[[13]](#footnote-14)

Menurut JCT Simorangkir[[14]](#footnote-15), Penyusun UUD 1945 juga mengemukakan adanyakedaulatan rakyat, dalam hubungan dengan keuangan negara. Dalam Pasal 23 (ayat) 1 UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan “ APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ”. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

Dari rumusan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 ini ternyata sangat ditonjolkan fenomena rakyat yang berdaulat. Demikian juga kedudukan DPR lebih kuat dari Pemerintah. Bahkan kemungkinan DPR sebagai wakil rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

**III. PERANAN MPR SEBAGAI PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT**

Dalam konteks fungsi perwakilanini Michael Mezeyberpendapat sebagai berikut:[[15]](#footnote-16)

*If legislatures were not central to law making yet continued to exist, they had to be performing some other functions for the political systems in which they persisted. Such a line of inquiry yielded several alternative non law making functions, the most important of which centered on the legitimizing effects of the legislation institution and on the representational activities of individual legislator*.

Michael Mezey menunjukkan bahwa aktivitas perwakilan dari anggota-anggota badan legislatif sebagai fungsipenting selain fungsi pembuatan undang-undang. Dalam fungsi perwakilan ini badan legislatif memfokuskan perhatiannya sesuai dengan kapasitasnya untuk menghubungkan rakyat dengan pejabat pemerintah, dimana hubungan ini memungkinkan sistem politik untuk memberikan tanggapan atas kepentingan rakyat.

Michael Mezey lebih lanjut berpendapat:[[16]](#footnote-17)

*Representational category share this common characteristic: they involve the connect ion between the legislative arena and the various publics that comprise the citizenry of a nation. These activities refer directly to one define characteristic of legislatures; the fact that these institutions are comprised of elected officials. This fact carries with it the implication that part of the job of elected officials is to act on behalf of these who have elected them.*

Menurut Michael Mezey, aktivitas perwakilan itu mencakup hubungan antara anggota badan legislatif dengan pihak yang diwakilinya yaitu rakyat , yang menurutnya mencakup dua aspek, ialah:[[17]](#footnote-18)

*One aspect of representational activity is expressive function. A second aspect of representational activities refers to the legislators role as an intermediary between citizens and government official.*

Aspek pertama aktivitas perwakilan adalah fungsi ekspresif yang mengungkapkan pikiran-pikiran rakyat tentang persoalan publik *(interest articulation).* Dalam aktivitas perwakilan, anggota-anggota badan perwakilan legislatif berperan sebagaipenghubungantara rakyat dengan pejabat pemerintah.Peran atau aktivitas perwakilan sebagai penghubung ini oleh Lyn Ragsdale,[[18]](#footnote-19)disebutnya sebagai *“electoral responsiveness”.*

Aspek kedua dari fungsi perwakilan adalah sifat universal. Keuniversalannya disebabkan karena anggota legislatif itu mempunyai akses terhadap pemerintah maupun terhadap rakyat. Keuniversalan perwakilan sebagai penghubung ini dinyatakan oleh Jean Blondel sebagaiberikut:[[19]](#footnote-20)

*These intermediary activities are a universal function of legislators because legislators enjoy an access to the central government departments an to members of the government that is unquestionably greater than that of most citizen.*

Pemaparan di atasmenunjukkan bahwa salah satu kategori tugas perwakilan anggota badan perwakilan di berbagai negara adalah sebagai fungsi penghubung gagasan rakyat dengan pemerintah , yang mengacu kepada tugas anggota badan perwakilan untuk bertindak atas nama rakyat yang diwakilinya.

Dalam konteks kini, MPR sebenarnya tetap mempunyai peranan, tugas dan wewenang yang dapat bermanfaat bagi kehidupan berbangsa, dan bernegara.Pasal 5 UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur tugas MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika, yang kemudian dikenal dengan Empat Pilar itu.Secara konseptual – dan ini sudah disadari oleh MPR sendiri, kuranglah tepat menyatakan Pancasila dasar negara kita sebagai pilar. Hal lain yang perlu menjadi perhatian kita semua, adalah “pengawalan secara juridis “ terhadap Pancasila dasar negara yang seharusnya dilkukan oleh MPR. Hal ini mengemuka jika dianalogikan bahwa peran Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Konstitusi.Lalu siapa yang bertanggungjawab manakala Pancasila tidak dilaksanakan?

Demikian juga untuk menindaklanjuti rekomendasi MPR 2009 – 2014 untuk mengaktifan kembali kewenangan MPR menyusun dan menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara. Wacana ini juga a didukung olehKetua Dewan Pertimbangan Forum Rektor Ravik Karsidi bahwa keberadaan haluan negara merupakan kebutuhan mendesak sehingga ketiadaan haluan negara ini akan menghilangkan strategi ideologi negara dalam pembangunan.[[20]](#footnote-21)Ravik menjelaskan haluan negara merupakan upaya sistem pencanangan yang holistik dan jangka panjang seluruh rakyat Indonesia. Haluan negara sifatnya ideologis, berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang berorientasi pada strategi teknoratik pembangunan.

Mahhfud MD dalam Koran Sindo 5 Maret 2016 menulis demokrasi Indonesia tidak terarah karena sekarang kita tidak mempunyai haluan negara yang bisa diterapkan dan dikontrol seperti GBHN era Ode Baru. Maka ada yang mengusulkan, sebaiknya menghidupkan kembali GBHN yang dilaksanakan oleh pemerintah dan dipertanggungjawabkan kepada MPR, dikontrol oleh MPR/DPR dengan kemungkinan dilakukannya *impeachment* jika presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Oleh sebab itu diusulkan pula agar dihidupkan kembali Pasal 3 UUD 1945 yang asli yang menyatakan, ”Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Kalau pasal tersebut dihidupkan maka ada dasar konstitusional untuk menghidupkan kembali GBHN dan kita bisa mempunyai haluan negara.

Menurut Mahfud MD,[[21]](#footnote-22) keliru kalau ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang lama itu dinyatakan sebagai dasar adanya GBHN sebagai nama dan bentuk hukum resmi dari haluan negara. Arah atau peta jalan haluan negara memang harus ada tetapi namanya tidak harusGBHN.

Dalam praktik ketatanegaraan kita saat berlakunya UUD 1945 sebelum diamendemen pun turunan pasal 3 yang diberi nama resmi GBHN itu baru dikenal sejak 1973, yakni ketika pemerintahan Orde Baru mengeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara.

Sebelum itu, pada zaman pemerintahan Presiden Soekarno, peta jalan haluan negara bukan bernama GBHN, melainkan bernama Manifesto Politik (Manipol) yang dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No. II/ MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB).

Jadi meskipun dasarnya sama-sama Pasal 3 UUD 1945 namun pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru memberi nama dan masa keberlakuan yang berbeda atas haluan negara. Pada zaman Presiden Soekarno, haluannegara kitaadalahManipol yang dituangkan dalam TAP MPRS tentang GBPPNSB dengan masa berlaku sembilan tahun, sedangkan pada zaman Presiden Soeharto haluan negara kita disebut Repelita dan atau Pelita yang dituangkan ke dalam Tap MPR tentang GBHN.

Artinya, GBHN itu bukanlah nama dan bentuk resmi haluan yang harus lahir dari Pasal 3 UUD 1945, karena yang tertulis adalah garis-garis besar dari pada haluan negara”

GBHN hanyalah nama yang diberikan oleh pemerintahan Orde Baru untuk menentukan haluan negara. Buktinya zaman Presiden Soekarno yang dipakai adalah Manipol dengan Tap MPRS tentang GPPNSB. Dengan demikian membuat haluan negara memang tidak harus dalam bentuk dan nama GBHN.

Harus diingat, pada era reformasi ini kita juga mempunyai haluan negara sebagai turunan dari UUD 1945 yang sudah diamandemen yakni UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Jangkauan pembangunan kita menurut UU SPPN dan UU RPJPN adalah 20 tahunan untuk jangka panjang dan lima tahun untuk jangka menengah, dan tahunan untuk jangka pendek.

Haluan negara kita di bawah UUD pada era reformasi ini memang tidak diberi landasan hukum TAP MPR karena berdasar sistem ketatanegaraan sekarang MPR tidak lagi mengeluarkan TAP yang bersifat mengatur *(regeling*). Tidak benar juga kalau dalam sistem yang sekarang dikatakan menyebabkan terputusnya pembangunan yang berkesinambungan sehingga kalau ”ganti Presiden, ganti haluan”.

Mahfud MD menyatakan di dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2007 diatur agar pembangunan bisa berkesinambungan maka presiden yang akan mengakhiri masa tugasnya (harus) membuatkan program kerja untuk presiden yang akan menggantikannya. Sebenarnya persoalannya, bukan kita tidak punya haluan atau salah arah.

Substansi UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007 sama dengan TAP MPR tentang GBHN. Bahkan dengan adanya Perpres No. 2 Tahun 2015 yang ditandatangani Presiden Jokowi tanggal 8 Januari 2015, sebenarnya konstruksi haluan negara dan rencana pembangunan kita sama dengan Repelita zaman Orde Baru yang setiap lima tahun dikeluarkan oleh presiden melalui keppres.

1. **PENUTUP**
2. Substansi tentang Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat ditemukan dalam rumusan yang mengatur tentang lembaga MPR, DPR, DPD dan juga hal keuangan negara.
3. Bahwa MPR sebaiknya berfungsi sebagai *joint session* bagi DPR dan DPD, dalam melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945
4. Menyikapi rekomendasi MPR 2009-2014 untuk mengembalikan wewenang MPR menetapkan garis – garis besar dari pada haluan Negara, dapat dilakukan melalui amandemen terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945

**DAFTAR PUSTAKA**

Abu Daud Busroh. 2014. *Ilmu Negara.* Cetakan kesepuluh. Bumi Aksara. Jakarta.

Allen R. Ball & B. Guy Pieters.2000.*Modern Politics and Government*. edisi ke-6. Macmilllan Press Ltd.

Bagir Manan. 2003. DPR,DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru. FH UI Press. Jakarta

Boedisoesetyo dalam R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUP 1945.* Alumni. Bandung.

F. Isjwara.1984.*Pengantar Ilmu Politik.* Cetakan ke 7.Bina Cipta. Bandung.

Hans Kelsen.2006.*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*.*Cetakan pertama*. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung.

Jean Blondel.1973.*Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.h.97.

JCT Simorangkir.1986. *Hukum dan Konstitusi Indonesia 2*. PT Gunung Agung. Jakarta. hal.197

Lyn Ragsdale. 1985.*Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam Handbook of Legislative Research. Harvard University Press.

Michael Mezey. 1985.*The Functions of Legislatures in the Third World*.dalam Handbook of Legislatures Research. Harvard University Press.

Philipus M. Hadjon (I).1993.*Hak-Hak Dasar* (*fundamental rights: grondrechten)* Dalam Peraturan Perundangan-undangan. Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Pebruari 1993. h.10.

Philiphus. M. Hadjon (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia.* Bina Ilmu.Surabaya.

Philipus M. Hadjon (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang. 2 Juni 1994.

Suwoto. 1994.*Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi.* Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu. Hak-Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya.10 Agustus 1994.

W.A. Bonger. 1952.*Masalah-Masalah Demokrasi*. Terjemahan LM Sitorus. Jakarta.

Pinuji, Sugeng, Surat M. 1999. *Kewarganegaraan SMP.* Bekasi: Pustaka Firdaus

Google.com. Tanpa Tahun. *System Parlementer.* Dalam http://id.wikipedia.org

http//:www.koransindo.com/news.php?r=0&n=18date=2016-03-05

1. \* Disampaikan dalam kegiatan Fokus Group Discussion kerjasama MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa di Hotel Puri Dalem Sanur, 9 Mei 2016

   Dosen Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, sedang studi S3 di Program Pascasarjana Universitas Hasanudin Makasar [↑](#footnote-ref-2)
2. Boedisoesetyo dalam R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945.*Alumni. Bandung. h.40. [↑](#footnote-ref-3)
3. Philiphus.M. Hadjon (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia.* Bina Ilmu.Surabaya. h. 1. [↑](#footnote-ref-4)
4. Bagir Manan. 2003.*DPR,DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH UI Press. Jakarta.hal.69. TAP MPR dimaksud adalah TAP MPR Nomor VI/MPR/1988 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden Manfdataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional. [↑](#footnote-ref-5)
5. KRHN bekerja sama dengan MKRI. 2005.*Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara,hal.61*. [↑](#footnote-ref-6)
6. Philipus M. Hadjon. 2004. “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai lembaga Negara.” *Makalah.* Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004. hlm. 3. Lihat juga, Philipus M. Hadjon. 1987.*Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945.* Bina Ilmu. Surabaya. h. x. [↑](#footnote-ref-7)
7. Suwoto. 1994.*Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi.* Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu. Hak-Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya.10 Agustus 1994.h.4. [↑](#footnote-ref-8)
8. Hans Kelsen.2006.*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*.*Cetakan pertama*. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung h. 409. [↑](#footnote-ref-9)
9. Philipus M. Hadjon (I). 1993. *Hak-Hak Dasar* (*fundamental rights: grondrechten)* Dalam Peraturan Perundangan-undangan. Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Pebruari 1993. h.10. [↑](#footnote-ref-10)
10. *Ibid.* h.21. [↑](#footnote-ref-11)
11. Philipus M. Hadjon (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang. 2 Juni 1994, h.1. [↑](#footnote-ref-12)
12. Muchammad Ali Safa”at,2010, Parlemen Bikameral,UB Press, Malang, hal.122. [↑](#footnote-ref-13)
13. Ibid.Hal 126. [↑](#footnote-ref-14)
14. JCT Simorangkir,1986. *Hukum dan Konstitusi Indonesia 2*, PT Gunung Agung, Jakarta, hal.197 [↑](#footnote-ref-15)
15. Michael Mezey. 1985.*The Functions of Legislatures in the Third World*.dalam Handbook of Legislatures Research. Harvard University Press. h.734. [↑](#footnote-ref-16)
16. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-17)
17. *Ibid*., h.9. [↑](#footnote-ref-18)
18. Lyn Ragsdale. 1985.*Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam Handbook of Legislative Research. Harvard University Press. h.59. [↑](#footnote-ref-19)
19. Jean Blondel.1973.*Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.h.97. [↑](#footnote-ref-20)
20. Disampaikan dalam acara bertajuk “Konvensi Nasional tentang Haluan Negara”, di Balai Sidang Jakarta, Rabu, (30/3/2016). [↑](#footnote-ref-21)
21. http//:www.koransindo.com/news.php?r=0&n=18date=2016-03-05 [↑](#footnote-ref-22)