

Urgensi Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Produk Politik Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tinjauan Yuridis, Sosiologis dan Filosofis)

Pudja Pramana Kusuma Adi¹

¹ Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Janabadra, Yogyakarta
Email: pudjapramana@gmail.com

ABSTRACT

The study of Indonesian Constitutional Law shows that the GBHN (Outline of State Policy) has juridical, sociological and philosophical urgency for the MPR (People's Consultative Assembly) after the amendment to the 1945 Constitution. However, theoretically and practically, the MPR has not been able to issue GBHN products without constitutional amendments. It is recommended to the MPR to make the momentum of 20 years of reform as the beginning of the development of the return of the 1945 Constitution. This legal research is classified as a normative juridical research that uses legal materials and consists of legal norms and doctrines but still pays attention to the development of constitutional amendment discourse. The MPR needs to prepare a discourse on the return of the 1945 Constitution in its entirety and in accordance with the *Staatsidee* (State Idea) that was aspired by the founders and defenders of the state. This study aims to determine the urgency of the GBHN as a political product of the MPR and the results of the study show the urgency of the GBHN for the MPR both juridically, sociologically and philosophically. The research also aims to determine the theoretical and practical ability of the MPR to issue GBHN as a political product and the results of the study show that the MPR has not been able to issue GBHN products without making a fifth amendment to the Constitution. It is recommended to the MPR to immediately take policy steps so that when the implementation of the return of the 1945 Constitution occurs during the service period of the 2019 MPR election results and most importantly it can be implemented effectively and constitutionally.

Keywords: Amendment; Constitution; Outline of State Policy; People's Consultative Assembly; State Idea.

ABSTRAK

Kajian Hukum Tata Negara Indonesia menunjukkan bahwa GBHN memiliki urgensi yuridis, sosiologis dan filosofis bagi MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) pasca amandemen UUD 1945. Namun, secara teoritis dan praktis, MPR belum mampu mengeluarkan produk GBHN tanpa amandemen konstitusi. Direkomendasikan kepada MPR untuk menjadikan momentum 20 tahun reformasi sebagai awal perkembangan kembalinya UUD 1945. Penelitian hukum ini tergolong penelitian yuridis normatif yang menggunakan bahan hukum dan terdiri dari norma dan doktrin hukum namun tetap memperhatikan perkembangan wacana amandemen konstitusi. MPR perlu menyiapkan wacana tentang kembalinya UUD 1945 secara utuh dan sesuai dengan *Staatsidee* (Ide Negara) yang dicita-citakan oleh para pendiri dan pembela negara. Penelitian bertujuan untuk mengetahui urgensi GBHN sebagai produk politik MPR dan hasil penelitian menunjukkan urgensi GBHN bagi MPR baik secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Penelitian juga bertujuan untuk mengetahui kemampuan MPR secara teoritis dan praktis untuk mengeluarkan GBHN sebagai produk politik dan hasil penelitian menunjukkan MPR belum mampu mengeluarkan produk GBHN tanpa mengadakan perubahan kelima UUD. Disarankan kepada MPR agar segera dilakukan langkah-langkah agar pada saat pelaksanaan kembalinya UUD 1945 terjadi pada masa bakti hasil pemilu MPR 2019 dan yang terpenting dapat dilaksanakan secara efektif dan konstitusional.

Kata kunci: Amandemen; Garis Besar Haluan Negara; Ide Negara; Konstitusi; Majelis Permusyawaratan Rakyat.

PENDAHULUAN

MPR adalah lembaga yang memiliki kewenangan mengubah UUD. Tahun ini tepat menginjak 20 tahun amandemen UUD 1945 namun terhadap kewenangan dari lembaga negara barulah dilakukan pada Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat pada tahun 1999 hingga 2002.

Hasil dari perubahan UUD 1945 telah menghasilkan pergeseran format kelembagaan negara yang fundamental, termasuk MPR itu sendiri dengan pengurangan kewenangannya yang amat penting, dan salah satunya ialah tentang GBHN yang

semula diatur dalam Pasal 3 UUD 1945. Waktu yang telah berlalu selama 20 tahun semenjak digulirkannya *constitutional reform* sudah cukup untuk melakukan evaluasi dan riset yang mendalam mengenai keberadaan MPR namun sampai Juni 2019 belum pernah dilakukan.

Secara Yuridis sebenarnya MPR memiliki kewenangan yang luar biasa terkait dengan kaidah pelaksanaan kedaulatan rakyat, kewenangan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan MPR, kewenangan membentuk GBHN

dan kewenangan untuk mengubah UUD. Bahkan secara konseptual MPR pada dasarnya didisain untuk menerima pertanggungjawaban pemerintah ialah Presiden namun kewenangan inipun telah lenyap.

Secara Sosiologis masyarakat bangsa Indonesia telah mengetahui bahwa lembaga negara MPR ini tidak lagi berperan sebagai badan politik yang efektif sehari-hari. Dalam masyarakat akademik, sebagai contoh, mengetahui bahwa kegiatan yang dilakukan MPR sejak 2002 hingga 2019 tidak lebih dari sosialisasi hasil-hasil amandemen dan sosialisasi 4 pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara filosofis, perlu adanya telaah yang radikal untuk mengungkap keterhubungan antara Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) itu dengan MPR. Belum adanya penelitian yang mengkaitkan antara momentum dwi dasa warsa amandemen UUD 1945 dengan praktik ketatanegaraan di Indonesia pada masa reformasi telah memunculkan berbagai teori baru, diantaranya teori trikameral dari Jimly Asshidiqqie yang menganggap MPR sebagai sebuah badan kamar tersendiri. Secara teoritis, MPR pasca amandemen UUD 1945 tidak sama dengan MPR sebelum amandemen, bukan saja menurut doktrin ahli hukum, melainkan dan bahkan secara praktiknya pun berbeda.

Pada 2019 telah diadakan pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam waktu dekat, mereka yang terpilih itu akan segera dilantik dan dalam lembaga MPR kemungkinan akan terdapat dinamika perkembangan ketatanegaraan yang baru, termasuk kemungkinan amandemen kelima.

MPR meskipun bukan lagi dikonsepkan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi produknya, yaitu Ketetapan MPR masih berada dalam jenis peraturan perundang-undangan yang mengatasi UU dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Tahapan yang terkini dalam pengembangan gagasan perlunya GBHN bagi MPR masih nampak jelas dalam wacana hukum konstitusi. Dengan tanpa mengabaikan aspek hukum, lahirnya GBHN pada tahun 2019 atau 2020 sebagai produk politik hukum dari MPR mungkin saja terjadi saat *political will* memengaruhi *political decision*.

Berdasarkan uraian pendahuluan dan kerangka teoritis di muka, dipertanyakan bagaimanakah urgensi GBHN bagi MPR pasca amandemen UUD 1945 jika ditinjau secara yuridis, sosiologis dan filosofis? Secara teoritis dan praktis, mampukah MPR mengeluarkan produk GBHN tanpa mengadakan perubahan UUD lagi?

METODE

Jenis penelitian hukum amat ditentukan oleh

kriteria atau dasar yang menjadi pijakannya. Sunaryati Hartono menyebutkan adanya macam-macam penelitian hukum yang dibedakan berdasarkan bidang hukum yang diteliti, kegunaan hasil penelitian, serta metode dan cara penulisan/penyajian penulisan [1]. Berdasarkan kriteria “bidang hukum yang diteliti”, penelitian ini merupakan penelitian (Ilmu) Hukum Tata Negara. Berdasarkan kriteria “kegunaan hasil penelitian”, penelitian ini untuk kepentingan pendidikan dan pengajaran. Berdasarkan kriteria “metode/ cara penulisan”, penelitian ini dijalankan dengan cara heuristik, ialah penyelesaian masalah secara praktis dengan mencari bahan-bahan berupa dokumen kepustakaan dan disajikan dalam laporan kuantitatif.

Bahan/alat penelitian adalah berupa buku atau dokumen hukum lainnya. Cara kerjanya adalah dengan metode deduktif, adapun analisisnya berupa penjelasan teks naratif, ialah dengan mengindahkan rangkaian peristiwa atau cerita yang dipaparkan berurutan atau kronologis yang secara garis besarnya terdiri atas urutan awal, tengah dan akhir.

Penelitian didesain dengan tahapan-tahapan berupa pengumpulan data/bahan, diskusi, pembuatan laporan dan penyerahan laporan. Alur penelitian dilakukan secara bertahap yang akan dimulai dari pengumpulan bahan melalui studi kepustakaan atau studi dokumentasi. Dalam literatur penelitian hukum, kegiatan semacam ini acap disebut sebagai pengumpulan data/bahan sekunder.

HASIL

Bidang HTN atau Hukum Konstitusi antara lain membahas dan menganalisis perihal konstitusi terutama tentang struktur dan substansinya. Dalam tradisi ilmu hukum atau *Rechtslehre* yang murni itu bahan-bahan hukum positif beserta doktrin-doktrin hukum mengambil peran yang sangat penting, sehingga bidang ini tidak saja mengandalkan secara terbatas pada dasar hukum atau *rechtsgrond*-nya melainkan pula pada metodenya yang normatif-yuridis.

Studi yang paling awal dalam menganalisis hasil-hasil Perubahan UUD 1945 telah dikerjakan oleh Harun Alrasid yang antara lain menyoroti urgensi MPR dan perbandingan antara MPR gaya baru dan lama serta gagasan perlunya menghapuskan MPR [2].

Studi jenis lain namun masih terkait dengan HTN ialah yang dikerjakan oleh A.B. Kusuma dengan menitikberatkan kepada arsip atau dokumen otentik dari risalah sidang BPUPK dan PPKI [3].

Hasil penelitian yang sudah dicapai dan diwujudkan dalam bentuk buku ialah disertasi yang dikerjakan oleh Taufiqurrohmah Syahuri melalui telaah dan analisis yuridis dalam proses dan prosedur perubahan konstitusi di Indonesia semenjak 1945 hingga 2002 yang dilengkapi dengan metode yuridis ditambah dengan metode perbandingan, yang dalam khasanah pengetahuan hukum disebut Perbandingan HTN atau Perbandingan Konstitusi [4].

Studi lain yang menjelajahi alam pemikiran doktrinal dari Soepomo yang dikenal sebagai salah seorang anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) yang berpengaruh sangat besar dalam mempersiapkan naskah UUD 1945 dan sebagai orang yang membuat Penjelasan UUD pun telah dilakukan melalui pusat studi [5].

Studi lain yang menjelajahi ranah teoritik atau doktrinal dari berbagai aspek konstitusi modern dilakukan oleh Muhammad Junaidi dengan pendekatan historis, yuridis-prosesual, tradisi hukum (*legal tradition*), doktrin hingga perbandingannya [6].

Adapun pustaka yang sangat berpengaruh dalam pembahasan mengenai perubahan konstitusi telah dilakukan oleh Sri Soemantri Martosoewignjo dalam disertasinya yang telah dibukukan dan buku tadi telah diperbarui secara ekstensif pada masa reformasi [7].

Penelitian mengenai badan negara MPR beserta GBHN termasuk dalam bidang HTN Indonesia atau *Indonesian Constitutional Law* atau *Staatsrecht van Indonesie*. Di kalangan ahli-ahli HTN Indonesia, pembahasan ini senantiasa bersifat khas dan khusus Indonesia sebab tidak bisa dilakukan perbandingannya melalui *comparative constitutional law* dengan negara-negara lain yang ada di dunia. Dalam literatur-literatur HTN Indonesia yang ditulis oleh yuris-yuris Indonesia sendiri, perbandingan – yang acap disebut sebagai studi namun juga sekaligus metode – hal tersering yang dilakukan ialah melalui perbandingan konstitusi, perbandingan DPR, perbandingan lembaga Kepresidenan, dan perbandingan MA dan MK. Memang ada Harun Alrasid yang pernah membandingkan MPR tetapi dengan MPR yang disebutnya sebagai MPR gaya baru hasil amandemen di Era Reformasi atau MPR di dalam UUD Tahun 2002. MPR hasil pemilu tahun 1999 ternyata mengubah hal-hal normatif yang fundamental dalam UUD 1945, diantaranya tentang susunan dari MPR itu sendiri, kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang tertinggi dan memegang Kedaulatan Rakyat, kewenangan MPR menyusun GBHN, serta kewenangan untuk

memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia.

Jimly Asshidiqqie pernah mencoba menjelastarkan badan-badan negara di Indonesia pasca UUD Tahun 1945 mengalami Perubahan Pertama hingga ke Empat dalam buku “Pergeseran Format Kelembagaan Negara”, akan tetapi jika badan-badan negara menurut UUD Tahun 1945 dicermati sungguh-sungguh termasuk hasil-hasil amandemennya – meskipun hal itu hanya dari segi yuridisnya saja – dapatlah diinsyafi bahwa badan-badan negara menurut UUD Tahun 1945 meskipun masih memiliki nama yang sama tetapi tidak sekedar mengalami pergeseran format, melainkan perubahan format yang mendasar. Sebagai contoh, Jimly menteorikan adanya realisasi Trikameral di Indonesia – yang sebelumnya di dunia ini hanya dikenal di Cina dan dinamakan lembaga Yuan Pengawas – dan memasukkan MPR ke dalam salah satu dari kamar tersebut. Teori ini jelas berbeda dari pandangan teoritik Unikameral oleh DPR yang telah lebih dahulu disampaikan oleh yuris-yuris HTN Indonesia semenjak dahulu – sebelum amandemen terhadap UUD Tahun 1945 – sebab MPR sebagai lembaga negara telah diadakan melalui UUD Tahun 1945 bukan sebagai kamar, dalam praktiknya sebelum Era Reformasi pun belum pernah menjadi suatu kamar, bahkan tidak ada rezim politik di Indonesia yang sanggup memeralatnya menjadi sebuah kamar.

Teori Trikameral menafikan kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dan pula menafikan Ketetapan MPR sebagai suatu jenis peraturan perundang-undangan sehingga konsekuensinya ialah tidak dikenal keberadaan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, menafikan hubungan timbal balik antara MPR dan Presiden Indonesia yang membawa konsekuensi perihal kedudukan Presiden Indonesia sebagai mandataris MPR dan dalam sistem pemerintahan negara konsentrasi kekuasaan dan pertanggungjawaban ada pada Presiden.

Relevan dengan hal ini, GBHN sebagai produk politik dari MPR menjadi kehilangan urgensinya dan kemudian frase “garis-garis besar daripada haluan negara” dihilangkan dari Pasal 3 UUD Tahun 1945 oleh MPR hasil Pemilu Tahun 1999.

PEMBAHASAN

1. Urgensi GBHN bagi MPR pasca amandemen UUD 1945 ditinjau secara yuridis.

GBHN bagi MPR dapat ditelaah sebagai hal keharusan atau normatif dan secara empiris efektif. Keharusan ini tertulis dalam Pasal 3 UUD Tahun 1945 yang menyebutkan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-

Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Bunyi pasal 3 itu diubah oleh MPR hasil pemilu 1999 sehingga tidak terdapat lagi frasa “garis-garis besar daripada haluan negara”. MPR yang kemudian terbentuk dari hasil pemilu 2004 kemudian tidak menyusun dan menetapkan GBHN sebab tidak lagi memiliki kewenangan konstitusional tadi.

Sesungguhnya, penghapusan GBHN dari Pasal 3 UUD Tahun 1945 tidak tepat ditinjau dari perubahan atau amandemen UUD yang menggunakan cara atau metode adendum yang menjadi salah satu kesepakatan dasar MPR pada 1999. Perubahan dengan cara adendum pada dasarnya menggunakan penambahan-penambahan norma baru demi penyempurnaan sistem ketatanegaraan dan aturan dasar dalam konstitusi dan bukan mengganti atau menghapus prinsip fundamental yang telah jelas diatur dalam UUD. Dengan ketiadaan GBHN, badan negara MPR justru menjadi badan negara yang tidak sempurna dan tidak menurut kepada konsep dasar dari MPR yang digariskan dalam UUD Tahun 1945 oleh BPUPK dan PPKI. Melalui cara adendum, MPR hasil pemilu 1999 sesungguhnya harus terikat kepada ketentuan-ketentuan normatif yang telah jelas tercantum dalam UUD Tahun 1945, dan bukan untuk meniadakan atau menghapusnya. Meskipun secara formal MPR menyatakan perubahan UUD yang berlangsung pada 1999 hingga 2002 adalah perubahan dengan cara adendum, tetapi ditinjau dari hasilnya tidaklah dapat dinyatakan demikian sebab terdapat reduksi, reformat, reformulasi dan bahkan penghapusan. Padahal, satu-satunya tuntutan reformasi tentang “penghapusan” adalah penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI, dan doktrin tersebut bukanlah doktrin yang dikenal dalam UUD Tahun 1945 yang ditetapkan oleh PPKI melainkan doktrin dari A.H. Nasution yang diajukan sesudah terjadinya peristiwa G 30/S PKI. Adapun GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 3 UUD Tahun 1945 tidak berkaitan langsung dengan doktrin itu, melainkan dengan doktrin kedaulatan rakyat. Dalam praktik ketatanegaraan sekalipun GBHN tetap merupakan suatu keharusan normatif yang tercantum dalam UUD Tahun 1945 dan harus segera ditetapkan saat MPR terbentuk.

Kenyataannya Presiden Soekarno setelah mengucapkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 dan terbentuknya MPR Sementara, tetap menghendaki adanya GBHN yang disusun oleh MPR Sementara itu dan memberi kesempatan yang cukup membahasnya di Bandung – dan bukan di ibukota negara sebab MPR masih berstatus sementara – pada 1960 dan kemudian lahirlah GBHN pertama

yang diberi bentuk hukum berupa Ketetapan MPRS No I/MPRS/1960. GBHN Tahun 1960 pun dalam kajian teoritis dan praktis tidak pernah disebut sebagai GBHN Sementara (GBHNS) meskipun merupakan produk dari MPRS. Jadi, keberadaan GBHN tidak perlu menunggu terbentuknya MPR yang definitif yang juga berarti tidak perlu menunggu diadakannya pemilu hingga terbentuknya MPR hasil pemilu pasca Dekrit Presiden. Presiden RI berdasarkan UUD tahun 1945 mutlak memerlukan keberadaan GBHN sebagai instrumen konstitusional yang harus dijalankan oleh Presiden dalam sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD Tahun 1945.

GBHN dikonsepsikan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem pemerintahan negara menurut UUD Tahun 1945 dengan mengingat bahwa MPR adalah badan negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Presiden RI sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih dan dilantik MPR bukan tanpa kekuasaan dan pertanggungjawaban, hal mana dalam penjelasan Umum UUD Tahun 1945 ditegaskan bahwa *concentration power and of responsibilities upon the President*. Dengan demikian, agar kekuasaan Presiden menjadi tidak tak terbatas, maka kekuasaan itu didoktrinkan sebagai kekuasaan berdasarkan mandat dari MPR yang secara organisatoris berkedudukan lebih tinggi dari Presiden dan yang sewaktu-waktu apabila Presiden tidak menjalankan sistem pemerintahan negara dengan bepedoman kepada UUD dan/atau GBHN maka mandat tersebut bisa dicabut oleh MPR. Inilah doktrin konseptual-fundamental yang dengannya Presiden RI dapat disebut sebagai mandataris MPR.

GBHN sebagai kewenangan konstitusional MPR adalah aturan dasar atau aturan pokok negara di bawah UUD Tahun 1945. GBHN bukanlah objek yang tepat untuk dihapus atas alasan penyempurnaan lembaga negara baik MPR maupun lembaga kepresidenan (sistem presidensial murni), penyempurnaan aturan dasar negara, dan tuntutan reformasi.

GBHN sebagai *normative legal document* yang menghubungkan MPR dengan lembaga negara lainnya bersifat khas dalam UUD Tahun 1945. Konstitusi RIS dan UUD Sementara Tahun 1950 tidak mengenal dokumen itu dan tidak mengenal MPR. Oleh karena itu studi perbandingan GBHN tidak mungkin dilaksanakan oleh yuris di luar koridor UUD Tahun 1945. Perbandingan konstitusi – atau ada yang menyebutnya perbandingan HTN – masih mungkin dilakukan dengan mengandalkan dokumen konstitusi berbagai negara, namun

perbandingan GBHN berbagai negara juga tidak mungkin dilakukan.

Sehubungan dengan wacana dan kajian di lingkungan internal MPR yang berujung ke wacana mengadakan amendemen dengan isu terbatas pada GBHN maka sesungguhnya belum ada masalah apapun berkaitan dengan topik dan prosedur perubahan konstitusinya.

Pada sisi yuridis yang berbeda, keberadaan MPR gaya baru –istilah ini berasal dari Harun Alrasid – justru menunjukkan eksistensi MPR berada dalam keadaan non fungsional karena badan negara ini telah kehilangan fungsi konstitusional lainnya yang amat primer yaitu memilih Presiden dan Wakil Presiden. Keadaan non fungsional ini dapat dicermati dalam beberapa UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang diterbitkan sesudah reformasi dan ternyata tidak ada satu pasalpun dalam UU yang menegaskan fungsi MPR. Adapun yang cukup mengherankan MPR hasil pemilu 1999 seolah-olah tidak menyadari bahwa fungsi konstitusionalnya telah dipangkas dari UUD.

MPR gaya baru tidak dapat berfungsi untuk membuat GBHN, tidak dapat berfungsi untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak dapat berfungsi untuk menerima pertanggungjawaban Presiden, tidak dapat berfungsi untuk menjelmakan kekuasaan rakyat, tidak dapat berfungsi untuk memberikan mandat kepada Presiden, tidak dapat berfungsi untuk apapun. Bahkan produk dari MPR yaitu Ketetapan MPR pernah dihapus secara yuridis dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan melalui UU No. 10 Tahun 2004. Lantas untuk apa MPR masih dipertahankan? Tidak mengherankan, organ negara yang tidak fungsional memberikan ide yuridis baru ialah menghapus MPR dari organ negara yang namanya disebut dalam UUD. MPR berhasil menghapus DPA sebagai badan negara, maka bukan mustahil MPR menghapuskan dirinya sendiri.

Kewenangan-kewenangan MPR gaya agaknya patut dicermati satu demi satu. Kewenangan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden pada dasarnya bukan kegiatan rutin sehari-hari sebab secara normal cukup sekali saja untuk sebuah periode masa jabatan Presiden. Kewenangan mengubah UUD pada dasarnya bukan kegiatan rutin sehari-hari sebab secara apabila situasi kenegaraan relatif normal maka UUD tidak diubah. Demikianlah yang terjadi pada MPR hasil pemilu 2004, 2009, dan 2014 yang tidak mengubah UUD. Kewenangan terkait *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden pun tidak mungkin menjadi kegiatan rutin sehari-hari. Lantas apa

aktivitas MPR sehari-hari sebagai organ negara dengan susunan kepemimpinan dan keanggotaannya yang amat demikian besar? Sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara adalah cacat secara yuridis dan filosofis, sosialisasi hasil-hasil amendemen tahun 1999-2002 ternyata bisa melalui lembaga negara lainnya, seperti MA, KY, MK dan bahkan otomatis dilakukan oleh berbagai institusi pendidikan di Indonesia dari tingkat dasar hingga tinggi. MPR gaya baru pun tidak memiliki kewenangan sebagai suatu kamar di dalam sistem parlemen sebagaimana dinyatakan oleh sementara ahli HTN yang menyebut adanya Trikameral dan MPR bersama DPR serta DPD itulah 3 organ negara dalam kamar-kamar yang berbeda. Sebabnya, karena MPR tidak memiliki kapasitas fungsional sebagai pengawas sebagaimana di China terdapat kamar ketiga yang dinamakan Yuan Pengawas. MPR gaya baru justru tidak mengenal GBHN dan tidak mengenal kekuasaan Presiden sebagai mandataris MPR. MPR sebagai kamar ketiga adalah kontruksi berpikir sesat yang tidak sejalan dengan arah penyempurnaan konstitusi sebagaimana dikehendaki pada mulanya reformasi konstitusi. Pertanyaan mengenai di mana letak penyempurnaan-penyempurnaan yuridis konstitusional terhadap badan negara yang bernama DPA ternyata secara *mutatis mutandis* bisa ditujukan kepada MPR.

Berdasarkan uraian di muka dapat dikatakan bahwa GBHN adalah urgen secara yuridis bagi MPR pasca amendemen UUD 1945. Momentum 20 tahun reformasi dapat menjadi awal perkembangan kembalinya GBHN bagi MPR yang sesuai dengan fungsi-fungsi konstitusionalnya.

2. Urgensi GBHN bagi MPR pasca amandemen UUD 1945 ditinjau secara sosiologis.

Proses Perubahan UUD Tahun 1945 tidak dapat dilepaskan dari konstelasi sosial dan politik negara RI pada masa Reformasi yang terjadi 20 tahun yang lalu. Jika tuntutan reformasi tersebut dicermati secara sungguh-sungguh bahkan dari apa yang diinventarisasikan oleh MPR sendiri, maka penghapusan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN tidak sesuai dengan semangat reformasi, sebab dalam inventarisasi MPR mengenai respons masyarakat yang hanya menghendaki penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI saja, yang dalam bahasa ilmu sosial dan ilmu politik acap disebut sebagai demokratisasi dan demiliterisasi dalam kehidupan bernegara.

Secara historis, keberadaan GBHN adalah kebutuhan konstitusional dalam kehidupan bernegara yang dimulai pada 1960. Fase baru dari era Demokrasi Terpimpin menghendaki adanya

MPR dan GBHN namun semenjak tahun 1945 hingga 1959 belum pernah memilikinya. Tidak banyak reaksi atau masyarakat yang muncul kecuali masyarakat akademik yang mempertanyakan soal tempat sidang, status sementara dari MPRS dan proses penyusunan dan materi dari GBHN. Jadi bukan pada eksistensi GBHN itu. Pada masa Orde Baru yang melaksanakan beberapa kali pemilu, yaitu pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997, MPR hasil pemilu senantiasa menetapkan GBHN. Berlakunya GBHN pada masa Orde Baru ternyata dapat dijalankan efektif. Dalam, kajian HTN umumnya dikaitkan dengan ide *ius constituendum* khususnya dalam pelajaran hukum di tingkat dasar pada perguruan tinggi, ialah garis politik hukum kebijakan di berbagai bidang yang disebut ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan (ipoleksosbudhankam). GBHN juga menjadi bahan penting dalam setiap pola penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4), dan pelajaran tata negara secara umum di berbagai jenjang pendidikan dari tingkat dasar hingga tinggi melalui pendidikan kewarganegaraan, pendidikan Pancasila dan kewiraan.

Ada beberapa kemungkinan respons masyarakat terhadap wacana perubahan UUD NRI Tahun 1945 terkait GBHN, yaitu: 1. Bersikap pasif, atas alasan bahwa perubahan konstitusi adalah urusan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk itu; 2. Bersikap aktif, yaitu memberikan saran, kritik, masukan, dan bahkan penelitian terkait dengan topik perubahan; 3. Bersikap negatif, atas alasan bahwa perubahan konstitusi hanyalah sekedar wacana dari elit politik untuk kepentingan sesaat, bukan demi pemajuan demokrasi, bukan pula untuk kepentingan bangsa dan negara. Lagipula wacana perubahan konstitusi justru melebar ke bidang lain yang tidak perlu yaitu perubahan pada kaidah hukum yang mengatur periode masa jabatan Presiden Indonesia, pemilihan umum dan pelaksanaannya yang lebih sederhana dan berbiaya murah, hingga ke kewenangan konstitusional DPD; 4. Bersikap positif, perubahan konstitusi yang terbatas soal menghidupkan kembali GBHN dapat mengembalikan kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menerima pertanggungjawaban Presiden. Dengan demikian, kekuasaan Presiden Indonesia dipertanggungjawabkan dalam sistem pemerintahan negara.

Pada akhir Nopember 2019 pers telah memberitakan pengakuan Ketua MPR Bambang Soesatyo tentang adanya wacana perubahan yang

tidak bersumber dari kajian internal MPR, melainkan dari respons masyarakat yang memberikan banyak usulan yang berkaitan dengan perubahan konstitusi dan memang tidak dibendung oleh MPR. Yang pasti, MPR telah mengetahui adanya 6 (enam) pokok usulan seputar perubahan konstitusi yang telah berkembang di masyarakat [8]. Pers kemudian menangkap gejala-gejala melebarnya wacana amandemen itu khususnya di kalangan elit politik dan telah diketahui pula oleh peneliti [9]. Pada awal Desember 2019, Presiden Joko Widodo bahkan telah melontarkan pernyataannya terkait perubahan masa jabatan Presiden dan mendapat tanggapan pula dari akademisi dari Fisipol Universitas Gadjah Mada dan dari Pusat Kajian Pancasila dan Kontitusi Universitas Jember [10].

Meskipun penolakan terhadap wacana perubahan konstitusi telah cukup nyata di lingkungan lembaga negara dan masyarakat akademik, akan tetapi hingga akhir Desember 2019, belum terdapat jenis penolakan yang tergolong ekstrim, khususnya melalui gelombang unjuk rasa atau demonstrasi untuk menentang gagasan perubahan kelima konstitusi Indonesia.

Sosiolog Amerika, Robert Morrison McIver pernah mengemukakan bahwa dalam klasifikasi negara modern yang berupa *a bi-partite classification of states*, negara memiliki bentuk pemerintahan oligarki apabila golongan kecil (*the few*) yang memerintah di dalam negara tidak bertanggung jawab kepada rakyat maka dinamakan oligarki, sedangkan jika golongan kecil (*the few*) yang memerintah di dalam negara bertanggung jawab kepada rakyat maka dinamakan demokrasi [11]. Apabila dihubungkan dengan teori ini maka negara Indonesia bisa dikatakan sebagai negara oligarki apabila Presiden Indonesia tidak bertanggung jawab kepada MPR sebagai penjelmaan rakyat. Namun, negara Indonesia akan dikatakan sebagai negara demokrasi apabila Presiden Indonesia bertanggung jawab kepada MPR sebagai penjelmaan rakyat.

Klasifikasi negara ke dalam dua bagian tersebut amat menarik sebab indikator negara demokrasi bukan terletak pada kepastian adanya atau realisasi pemilihan umum, kebebasan pers, pelaksanaan HAM, otonomi daerah dan otonomi pendidikan, bentuk negara federasi atau republik, bukan pula pada kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka. Di alam kehidupan bernegara yang modern, adalah wajar dan lazim manakala terdapat representasi rakyat melalui organ negara, jadi pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat bukanlah secara langsung, seperti rakyat memilih

Presiden secara langsung sebab mekanismenya pemilihannya jelas namun mekanisme pertanggungjawabannya tidak jelas. Rakyat memerlukan sebuah wadah besar dan hal itu berarti keberadaan MPR adalah amat penting bukan hanya secara sosiologis, melainkan juga yuridis. Agar dapat fungsional, maka kontruksinya harus melalui mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, meskipun MPR yang menerima pertanggungjawaban Presiden itu terbentuk dari hasil pemilihan umum berikutnya. Tanpa GBHN, bisa dikatakan MPR tidak berdaya dan hal ini berarti rakyat juga tidak berdaya atas kontrol kekuasaan Presiden yang masih saja tetap besar meskipun hasil amendemen telah mengintroduksi doktrin *check and balances* ke dalam norma konstitusi melalui pasal-pasal baru ke dalam UUD yang menjadi pedoman tertulis bagi pemerintahan negara.

Berdasarkan uraian di muka dapat dikatakan bahwa GBHN adalah urgen secara sosiologis bagi MPR pasca amendemen UUD 1945. Momentum 20 tahun reformasi dapat menjadi awal perkembangan kembalinya GBHN bagi MPR yang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

3. Urgensi GBHN bagi MPR pasca amendemen UUD 1945 ditinjau secara filosofis.

Doktrin filosofis mengenai hubungan antara lembaga MPR dan GBHN telah diberitakan pada 17 Agustus 2019 manakala yuris Yusril Ihza Mahendra dalam rerangka berpikirnya menggagas perlunya MPR kembali ke konsep atau ide negara (*Staatsidee*) yang semula, lengkap beserta kewenangannya dalam menyusun GBHN untuk negara Indonesia [12]. Ide bernegara bangsa Indonesia sesungguhnya memerlukan pertanggungjawaban kinerja pemerintah atau Presiden kepada MPR. Instrumen yang diperlukan ialah GBHN, dan lembaga yang terkait dalam pembentukannya ialah MPR meskipun GBHN terutama penting untuk dilaksanakan oleh Presiden dalam melaksanakan sistem pemerintahan negara. Yusril tidak lupa untuk menjelaskan bahwa *Staatsidee* itu dasarnya adalah hukum adat dan doktrin Islam.

Semenjak pertengahan Agustus hingga Akhir Desember 2019 belum ada tanggapan komprehensif mengenai wacana perubahan konstitusi di lingkungan Filsafat Hukum dan Asosiasi Pengajar Filsafat Hukum di Indonesia dan agaknya Yusril menjadi satu-satunya yuris ahli HTN yang telah menjelaskan pemikirannya secara singkat namun telah sampai ke akar pemikiran ide negara. Itupun melalui pers.

Apabila pernyataan Yusril dicermati dengan sungguh-sungguh, maka ada 4 pokok penting yang

perlu dipahami terlebih dahulu, yaitu: 1. MPR yang dimaksudkan olehnya ialah MPR gaya lama atau versi lawas, yaitu MPR menurut UUD Tahun 1945; jadi bukan MPR gaya baru atau MPR hasil reformasi konstitusi atau hasil amendemen oleh MPR hasil pemilu 1999; 2. Presiden yang dimaksudkan olehnya ialah Presiden gaya lama atau versi lawas, yaitu Presiden menurut UUD Tahun 1945; jadi bukan Presiden gaya baru atau Presiden hasil reformasi konstitusi atau hasil amendemen oleh MPR hasil pemilu 1999; 3. Wacana kembali kepada GBHN sesungguhnya membawa konsekuensi filosofis untuk mengembalikan badan negara MPR dan lembaga Kepresidenan agar sesuai dengan *Staatsidee*; 4. Arti penting keberadaan GBHN dalam kaitannya dengan MPR dan Presiden ialah tentang pertanggungjawaban (*responsibilities*). Presiden Indonesia gaya baru tidak memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Presiden Indonesia tidak bertanggungjawab kepada rakyat dan bukan mandataris rakyat meskipun dipilih secara langsung oleh rakyat (*popular vote*).

Pokok penting yang berjumlah 4 itu dapat diberikan tanggapan filosofis sebagai berikut:

- a. MPR gaya baru jelas tidak bisa dipaksakan untuk membuat GBHN sebab menganut filsafat hukum yang berbeda dari MPR gaya lama. MPR gaya lama menjelmakan seluruh rakyat Indonesia sedangkan MPR gaya baru tidak menjelmakan apapun. MPR gaya lama melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat sedangkan MPR gaya baru tidak melaksanakan kedaulatan apapun (dalam Ilmu Negara dan Ilmu Politik dikenal doktrin kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, dan kedaulatan hukum). MPR gaya lama berkedudukan sebagai lembaga atau badan negara tertinggi sedangkan MPR gaya baru tidak berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR gaya lama memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara dan kekuasaan Presiden berdasarkan mandat dari MPR sedangkan MPR gaya baru tidak memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara dan kekuasaan Presiden berdasarkan menurut UUD hasil amendemen bukanlah sebagai mandataris MPR. MPR gaya lama memiliki produk politik yang berdasarkan hukum yaitu GBHN sedangkan MPR gaya baru tidak memiliki produk politik GBHN.
- b. Hanya Presiden gaya lama yang membutuhkan GBHN sebab filsafat hukum yang dianut adalah tidak ada pertanggungjawaban dari pihak eksekutif kepada pihak legislatif / MPR. Peniadaan GBHN dalam UUD dilatarbelakangi

oleh usaha untuk menjadikan Presiden gaya baru yang tidak bisa dikontrol atau diawasi oleh MPR melalui instrumen GBHN. Seandainya MPRS gaya lama belum terbentuk melalui pemilu yang demokratis, Presiden tetap memerlukan GBHN dan oleh sebab itu adalah urgen sekali bagi Presiden untuk menghadirkan MPR meskipun dengan jalan politis melalui penunjukkan dan MPR itu bersifat sementara. Jadi badan negara MPR dapat bersifat sementara akan tetapi GBHN-nya bersifat definitif. Artinya MPRS harus mengeluarkan GBHN demi pelaksanaan pemerintahan negara yang konstitusional. Presiden gaya lama, mau tak mau bertanggung jawab kepada MPR sedangkan Presiden gaya baru tidak dibebani kewajiban tersebut.

- c. Kembalinya badan negara MPR sesuai *Staatsidee* hanya mungkin jika MPR menjelmakan kedaulatan rakyat dan sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat itu. Akan tetapi MPR hasil pemilu 1999 justru mengganti *Staatsidee* dengan ide-ide baru yang tidak sanggup menyempurnakan sebab menganut prinsip yang berbeda dan MPR itu sendiri kemudian menjadi MPR gaya baru. Ide-ide baru tersebut adalah supremasi konstitusi yang meletakkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara yang tertulis dan tertinggi dalam pengaturan kelembagaan negara untuk mengatasi kuasa politik. Ketidaksanggupan ini dibuktikan dengan adanya Mahkamah Konstitusi yang meskipun dicobakan untuk menjadi penjaga atau pengawal konstitusi ternyata dalam praktiknya pernah memiliki hakim konstitusi yang korup. Banyak pihak terlambat menyadari bahwa Mahkamah Konstitusi bukanlah *conditio sine qua non* bagi konstitusionalisme. Padahal doktrin konstitusionalisme yang diimplementasikan dalam amendemen telah menggeser segala format kelembagaan negara yang diatur di dalam UUD, termasuk format MPR dan lembaga Kepresidenan. Dalam perspektif yang lebih luas, secara filsafat hukum, kembalinya badan negara MPR sesuai *Staatsidee* hanya mungkin jika bangsa Indonesia kembali ke format lama yang tak lain ialah kembali kepada UUD 1945.
- d. Presiden gaya baru tidak mungkin menghendaki amendemen yang mewacanakan kembalinya GBHN dalam UUD. Menyebut tentang GBHN secara filsafat hukum berarti membicarakan instrumen pokok pembangunan, sarana kontrol politik dan sekaligus pertanggungjawaban. Presiden gaya

baru menganut format kerjasama dengan DPR sebagai badan legislatif dan instrumen pokok pembangunannya melalui proses legislasi, artinya cukup dengan UU dan peraturan pelaksanaannya. Presiden gaya baru tidak memiliki kepentingan langsung yang terkait legitimasi kekuasaan dengan MPR. Dalam hal pelantikan misalnya, Presiden yang menang dalam Pilpres dan Wapres pada hakekatnya hanya tinggal menunggu pelantikan oleh MPR yang bersifat seremonial belaka dan MPR tidak dapat menolak untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden pemenang Pilpres. Presiden gaya baru memperoleh legitimasi kekuasaan bukan dari pelantikannya oleh MPR melainkan karena dipilih oleh rakyat. Presiden gaya baru tidak memerlukan kontrol politik atau pengawasan dari MPR sebab sudah ada DPR yang menjalankan hal itu melalui 3 fungsi yang dimilikinya. Terakhir, Presiden gaya baru secara kelembagaan telah disempurnakan oleh MPR melalui amendemen pertama hingga keempat. Ternyata berdasarkan hasil penyempurnaan ini, Presiden gaya baru justru tidak perlu memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Apabila Presiden gaya baru menyetujui amendemen yang mewacanakan kembalinya GBHN dalam UUD, maka hal ini sama saja dengan menyetujui Presiden Indonesia kembali tidak sempurna yang berarti suatu *set back*. Dengan demikian secara radikal, *Staatsidee* dari UUD 1945 tidak sama dengan *Staatsidee* dari UUD NRI Tahun 1945.

Melalui uraian di muka dapat disimpulkan bahwa *legal opinion* dari Yusril Ihza Mahendra bermuatan filosofis, yuridis dan bersifat preskriptif agar bangsa Indonesia kembali ke *Staatsidee*, yang berarti bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945. Adapun wacana dan urgensi GBHN menjadi pintu pembuka pemikiran agar lembaga-lembaga negara memberikan respons. Ternyata, dalam praktiknya sejak opini itu dimunculkan, hanya MPR yang memberikan respons positif, itupun dengan catatan bahwa anggota-anggota MPR dari unsur DPR-lah yang bersikap aktif.

Lembaga-lembaga negara baru yang namanya disebut dalam UUD NRI 1945 – DPD, MK, KY, KPU – semuanya bersikap pasif, kecuali Presiden memberikan respons negatif terhadap amendemen. Dalam filsafat politik, sikap dan respons sebagai fungsi kepentingan dapat diartikan sebagai berikut: sikap dan respons pasif menunjukkan bahwa perguliran wacana yang terus berkembang dibiarkan saja karena bisa melebar dan menyempit, meluas dan mengecil. Apapun yang kemudian terjadi, keputusan politik untuk

kembali ke UUD 1945 belum terjadi dan belum ditentukan oleh MPR sehingga sikap dan respons pasif tetap diteruskan oleh DPD, MK, KY dan KPU. Akan tetapi secara aprioristis dan deduktif bisa dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara tersebut pada dasarnya tidak mendukung kembali ke UUD 1945. Sebabnya sederhana sekali, DPD, MK, KY dan KPU adalah lembaga negara baru yang eksistensinya secara konstitusional ditegaskan secara tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945, jika bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945, otomatis DPA akan eksis kembali sedangkan DPD, MK, KY dan KPU lenyap. Lembaga-lembaga negara baru hasil amendemen UUD 1945 pasti tidak akan tinggal diam – tegasnya menolak – jika perkembangan politik yang terjadi di MPR menguatkan wacana untuk kembali ke UUD 1945.

Lembaga Kepresiden akan tetap eksis seandainya bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945. Adalah wajar manakala MPR membuka diri terhadap berbagai respons dari masyarakat terkait wacana kembalinya GBHN dan kembali ke UUD 1945. Tetapi mengapa Presiden Joko Widodo bersikap negatif? Bukankah Presiden tidak bisa mencegah MPR mengubah konstitusi negara atau mengembalikan konstitusi negara ke konstitusi yang berlaku sebelumnya? Sebabnya sederhana, Presiden tidak ingin memberikan pertanggungjawaban kepada MPR atau kepada lembaga negara lain manapun. Presiden juga tidak ingin dikontrol bersaranakan GBHN yang berarti Presiden tidak mau diposisikan inferior sebagai mandataris MPR. Presiden gaya baru adalah lembaga tinggi atau superior, artinya tidak ada lembaga negara lain yang lebih tinggi. Melaksanakan UUD hasil amendemen berarti Presiden tidak mempertanggungjawabkan pemerintahan negara dalam masa jabatannya kepada lembaga negara lain, baik eksekutif maupun legislatif. Kekuasaan Presiden yang superior dan tidak memberikan pertanggungjawaban kepada rakyat inilah yang sesungguhnya berpotensi menimbulkan oligarki kekuasaan.

Berdasarkan uraian di muka dapat dikatakan bahwa GBHN adalah urgen secara filosofis bagi MPR pasca amendemen UUD 1945 jika MPR ingin kembali ke UUD 1945. Momentum 20 tahun reformasi masih sulit dipakai untuk kembali ke UUD 1945 sebab belum terdapat banyak respons positif melainkan justru sebaliknya.

GBHN memiliki bentuk hukum Ketetapan MPRS/MPR. Bentuk hukum ini terdapat pada semua GBHN yang pernah berlaku di Indonesia. Menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2011, Ketetapan MPR termasuk jenis peraturan perundang-

undangan dan hierarkis berada di bawah UUD NRI Tahun 1945.

Secara teoritis (teori aposteriori) dan praktis, MPRS dan MPR belum pernah mengeluarkan produk GBHN tanpa bentuk hukum Ketetapan MPRS/MPR. Adapun keberadaan GBHN yang pernah dikeluarkan oleh MPRS/MPR itu berlangsung sejak dikeluarkannya GBHN yang pertama kali pada tahun 1960, yaitu Ketetapan MPRS No. I/MPRS Tahun 1960 hingga dikeluarkannya GBHN yang terakhir oleh MPR hasil pemilu 1999. Kesemua GBHN itu dikeluarkan dalam koridor konstitusional sebab konstitusi yang berlaku di Indonesia pada masa dikeluarkannya GBHN itu ialah UUD 1945. Jadi, ada hubungan timbal balik antara GBHN dan UUD 1945. *Staatsidee* dari UUD 1945 menghendaki ditetapkannya GBHN oleh MPR dan GBHN menjadi dokumen yuridis-filosofis pelaksanaan pembangunan nasional di segala bidang oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Kesemuanya itu dengan mengingat bahwa UUD 1945 pada Pasal 3 menegaskan tugas MPR untuk membuat GBHN.

Tak pelak lagi, tidak mungkin ada GBHN tanpa MPR dan tidak mungkin ada MPR tanpa GBHN. Bahkan, *Staatsidee* UUD 1945 pada dasarnya juga menghendaki agar Presiden mengindahkan GBHN tersebut. Presiden yang dimaksud di sini ialah Presiden yang terpilih berdasarkan UUD 1945 yaitu dipilih oleh MPR, bukan Presiden yang terpilih berdasarkan UUD hasil amendemen yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat.

Secara teoritis dan praktis, pejabat Presiden Indonesia yang menjadi mandataris MPR, yaitu Presiden Soekarno, Presiden Soeharto, Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati Soekarnopoetri tidak pernah menolak GBHN yang dibuat oleh MPR. Dalam praktik, Presiden Soeharto menjadi Presiden yang paling banyak melaksanakan GBHN. Pejabat Presiden yang terpilih berdasarkan UUD hasil amendemen yaitu dipilih oleh rakyat adalah Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo yang tidak pernah melaksanakan GBHN, sebab GBHN-nya memang tidak ada. Sikap Presiden Jokowi pada Desember 2019 yang memandang lebih baik tidak usah amendemen konstitusi bisa dikatakan wajar, bukan saja karena karena wacana amendemen konstitusi telah melebar, melainkan juga karena sebagai pejabat Presiden selama 2 periode tidak dipilih oleh MPR sehingga tidak mau pula dimintai pertanggungjawaban oleh MPR.

Secara teoritis (apriori) dan praktis, MPR belum mampu mengeluarkan produk GBHN tanpa mengadakan perubahan konstitusi. Dalam kurun dua dasawarsa amendemen konstitusi, tahun 1999

hingga 2019, MPR tidak mengeluarkan GBHN sebab keberadaan GBHN berkaitan dengan kewenangan konstitusional yang telah dihapus oleh MPR sendiri. Maka jika pada 2019 terdapat wacana dari MPR untuk mengembalikan GBHN ke dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, mau tidak mau hal itu berarti wacana perubahan kelima UUD dan memang membawa risiko wacana tersebut melebar sebab publik tidak mungkin tinggal diam.

Opini publik mengkaitkan keberadaan GBHN sebagai sebuah langkah mundur dan bisa menghambat proses demokratisasi pada konstitusi yang telah digariskan melalui jalur reformasi konstitusi. Hampir tidak ada opini yang positif di luar MPR yang mendukung amendemen kelima dengan agenda perubahan terbatas pada pengembalian GBHN beserta kompleksitas masalahnya.

Hukum Ketatanegaraan di Indonesia dalam tataran praktik amat dipengaruhi oleh faktor-faktor kekuasaan dan masyarakat. Secara yuridis, amendemen UUD memang amat tergantung dari *political will* MPR itu sendiri, karena tidak ada lembaga negara lain yang memiliki kewenangan untuk mengamendemen UUD. Akan tetapi pengaruh politik dan masyarakat yang menghendaki kembalinya GBHN atau sekalian UUD 1945 bisa dikatakan amat kecil sekali meskipun MPR sudah membuka diri terhadap respons masyarakat itu. Kembali ke UUD 1945 akan melenyapkan beberapa lembaga negara yang namanya disebut di dalam UUD dan bisa diduga bahwa lembaga negara tadi akan menolak kembali ke UUD 1945. Dalam hal ini DPD menjadi amat berpengaruh mudah diduga akan menolak kembali ke UUD 1945 sebab UUD itu tidak mengenal badan negara DPD. Padahal DPD juga memiliki kepentingan politik meskipun anggota-anggota DPD secara formal bukan berasal dari partai politik. Sampai akhir Desember 2019, anggota-anggota MPR yang berasal dari DPD tidak memberikan komentar alias diam saja atas wacana perubahan terbatas hanya pada GBHN. Sikap diam dari DPD ini bukan berarti mengiyakan wacana kembalinya GBHN melainkan menunggu perkembangan dinamika politik yang terjadi di MPR, khususnya perkembangan wacananya yang timbul dari mereka yang berasal dari DPR.

Ditinjau dari segi politik, adalah cukup menarik bahwa DPD sebagaimana telah luas diketahui masyarakat, memiliki wacana dan dukungan untuk penguatan kelembagaan DPD – diantaranya yang terpenting adalah tentang fungsi dan perlindungan konstitusional agar tidak bisa dibubarkan oleh Presiden – yang sudah sering dikemukakan oleh anggota-anggotanya, jadi hanya mementingkan

diri sendiri. Untuk maksud tersebut, DPD telah mewacanakan amendemen kelima UUD yang mana wacana ini tidak banyak pula mendapat respons dari masyarakat kecuali dari sedikit akademisi Sospol dan hukum, dan yang terpenting, hampir-hampir tidak direspons oleh DPR. Secara yuridis aprioristis dan spekulatif, bukan tidak mungkin adanya wacana kembalinya GBHN dimaaksudkan oleh anggota MPR yang berasal dari DPR untuk meredam maksud dan keinginan DPD dalam wacana penguatan kelembagaan DPD. Artinya, di dalam MPR itu sendiri pada dasarnya terdapat penolakan atas wacana amendemen kelima jika mengakomodir penguatan kelembagaan DPD, namun untuk menolak wacana itu tidak dilakukan dengan frontal, melainkan dengan membawa wacana yang berbeda dan sangat sulit untuk direalisasikan. Sampai di sini, secara teoritik telah terjadi “perang wacana” antara DPR dan DPD. Wacana versus wacana, dan sebagai hasil akhirnya adalah gugurnya semua wacana. GBHN tidak kembali dan penguatan DPD pun tidak terjadi.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah disampaikan di muka, dapat disimpulkan bahwa urgensi GBHN bagi MPR pasca amendemen UUD 1945 jika ditinjau secara yuridis, sosiologis dan filosofis adalah sebagai berikut: pertama, GBHN adalah urgen secara yuridis bagi MPR pasca amendemen UUD 1945; GBHN adalah urgen secara sosiologis bagi MPR pasca amendemen UUD 1945; GBHN adalah urgen secara filosofis bagi MPR pasca amendemen UUD 1945. Kedua, secara teoritis dan praktis, MPR belum mampu mengeluarkan produk GBHN tanpa mengadakan perubahan UUD lagi.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Alumni, Bandung.
- [2] Harun Alrasid, 2002, *Naskah UUD Sesudah Tiga Kali Diubah oleh MPR*, UI Press, Jakarta.
- [3] Harun Alrasid 2004, *Naskah UUD Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press, Jakarta.
- [4] A.B. Kusuma, 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*, (Edisi Revisi), UI Press, Jakarta.
- [5] Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 di Indonesia serta perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- [6] Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum (Pustokum), 2015, Soepomo: *Pergulatan Tafsir Negara Integralistik: Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat dan Konstitusionalisme*, Yogyakarta.
- [7] Muhammad Junaidi, 2018, *Hukum Konstitusi: Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Rajawali Press, Depok.
- [8] Sri Soemantri Martosoewignjo, 2016, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD Perubahan*, Rosda Karya, Jakarta.
- [9] Kedaulatan Rakyat, *Amandemen UUD 1945: MPR Tampung Respons Masyarakat*, 27 Nopember 2019.
- [10] Kompas, *Wacana Amandemen UUD 1945 Melebar*, Jumat 29 Nopember 2019.
- [11] Kompas, *Presiden: Lebih Baik Tak Usah Amendemen*, 3 Desember 2019, hlm. 2; lihat Kedaulatan Rakyat, *Wacana Tak Demokratis: Masa Jabatan Presiden 3 Periode*, Rabu 4 Desember 2019.
- [12] Pudja Pramana KA, *Ilmu Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm. 269.