BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2021

ISBN 978-623-6191-33-0

www.mpr.go.id mprgoid mprgoid mprgoid MPR RI INDONESIA

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UIN SUNAN KALIJAGA (TIM C)

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING

RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERKAIT DENGAN POKOK - POKOK HALUAN NEGARA

Naskah Akademik dari
UIN Sunan Kalijaga (TIM C)

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Tidak
Diperjualbelikan

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara

BADAN PENGKAJIAN MPR
2021

Academic Constitutional Drafting
Rancangan Perubahan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara

ISBN: 978-623-6191-33-0
Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H
Ir. Tifatul Sembiring
Drs. Tamsil Linrung

PENGARAH:
Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB:
Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (Tim C)
Rizqo Dzulqornain, Torik Abdul Aziz Wibowo, Muhammad Padri Irwandi,
Azmi Fathu Rohman, dan Muhammad Farhan Al Ghalib
(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tah, un 2021 Tingkat Mahasiswa S-1)

EDITOR
Wahyu F. Riyanto, Bernadetta Widyastuti, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno

PENERBIT
Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI
Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat
Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang;
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahiim

Puji dan syukur senantiasa penyusun panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan nikmat Islam, Iman, ihsan dan rahmat serta hidayahnya yang oleh karenanya sampai detik ini Penyusun masih diberi kesehatan lahir dan batin sehingga dapat menyelesaikan Naskah Constitutional Drafting dengan Tema "Pokok-Pokok Haluan Negara" ini dengan tepat waktu. Shalawat serta salam semoga selamanya terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai pembawa rahmat bagi seluruh alam.

Penyusunan *Academic Constitutional Drafting* Penyusun terapkan dari teori di perkuliahan dan diskusi kajian konstitusi yang diselenggarakan oleh Komunitas Pemerhati Konstitusi yang terkonsentrasi terhadap kajian konstitusi secara rutin di fakultas. Sehingga pada kesempatan ini Penyusun sampaikan terima kasih kepada:

1. Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penyelenggara kompetisi Academic Constitutional Drafting yang telah memberikan kesempatan kepada seluruh Fakultas Hukum untuk mengikuti kompetisi ini.
2. Proborini Hastuti, S.H., M.H. sebagai dosen pembimbing kami dalam menyelesaikan naskah akademik yang membutuhkan waktu cukup lama.
3. Segenap civitas akademik Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Teman-teman Komunitas Pemerhati Konstitusi (KPK) maupun teman-teman Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga yang telah memberikan dukungan moril dan materilnya.

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang "*Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*" merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi peserta finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2021. Peserta finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 10 (sepuluh) tim yaitu dari Universitas Islam Indonesia, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Universitas Padjadjaran, Universitas Brawijaya, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Universitas Airlangga, Universitas Hasanuddin, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Universitas Indonesia, dan Universitas Gadjah Mada.

Buku ini menjadi penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ilmu ketatanegaraan di Indonesia. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan di masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi buku ini asli tidak diubah, hanya dilakukan beberapa koreksi dan revisi redaksional yang dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan oleh para peserta finalis *Constitutional Drafting* MPR RI tahun 2021. Semoga buku ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Academic Constitutional Drafting* merupakan ajang bagi akademisi muda untuk mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, MPR berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para peserta finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan, maka gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya makna dan hakikat penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* sejalan dengan tugas MPR, yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah akademik (*constitutional drafting*) yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media dan sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai "*Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat*". Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaran *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021 ini, akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekwensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*).

Sesungguhnya, konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut dapat dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya. *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para peserta finalis *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati terutama di masa pandemi *Covid-19* seperti sekarang ini namun tetap dengan penuh semangat. Semoga dengan penerbitan dokumentasi naskah *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Konstitusi merupakan hasil kerja manusia yang memiliki ketidaksempurnaan. Perancang konstitusi di negara manapun di dunia menyadari perubahan merupakan satu hal yang tak dapat dihindari karena kesulitan-kesulitan yang terjadi saat konstitusi dirumuskan, ditambah dengan dinamika ketatanegaraan. Sebagai bagian dari antisipasi sekaligus menjawab dinamika yang ada, setiap konstitusi mengatur dasar hukum untuk melakukan perubahan. Penataan struktur dan kewenangan lembaga negara menjadi kunci sukses pembaruan sistem hukum dalam dinamika ketatanegaraan. Hal ini perlu juga diikuti dengan jaminan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Naskah akademik yang telah disusun ini dimaksudkan untuk memberikan landasan berfikir secara teoritis-konseptual dalam merumuskan pengaturan negara kedepan. Ruang lingkup kajian secara garis besar membahas mengenai urgensi dan konsep pengaturan hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Cakupan bahasan dari kajian ini meliputi: 1) kewenangan, tugas, dan produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat; 2) Lembaga Negara terdampak seperti Presiden (penegasan tidak ada *impeachment*), DPR (pranata hak *budget* parlemen sebagai bentuk pengawasan), dan MK (harmonisasi peraturan perundang-undangan terhadap PPHN); 3) Pemerintah Daerah, yang secara fungsional menjalankan pokok-pokok haluan negara berdasar otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Academic constitutional drafting ini merupakan penelitian hukum normatif (*yuridis normative*) yang meneliti bahan pustaka untuk menemukan konsep dan pengaturan ideal pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach),* pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Data yang diperoleh akan dianalisis dengan metode deskriptif-kualitatif. Hal ini sebagai langkah untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai teori, asas, dan prinsip hukum yang disinergikan dengan fakta empiris yang berhubungan dengan kebutuhan amandemen konstitusi. Adapun kerangka teoritik yang digunakan sebagai pisau analisis dalam tulisan ini berangkat dari teori negara hukum, negara kesejahteraan, demokrasi yang kemudian dikonstruksikan dengan teori-teori tematik sebagaimana tema permasalahan yang diangkat.

Hasil kajian dan analisis membawa kesimpulan pada perlunya penegasan dan perumusan norma baru dalam amandemen kelima UUD NRI 1945. Penegasan diperlukan terhadap Pasal 7A. Adapun perumusan meliputi perubahan yang dilakukan terhadap Pasal 3, Pasal 18 Ayat (2), Pasal 23 Ayat (2), dan Pasal 24C Ayat (1). Melalui perubahan ini diharapkan akan menyempurnakan sekaligus memperbarui UUD NRI 1945 sesuai dengan perkembangan dinamika ketatanegaraan saat ini, khususnya berkaitan dengan hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci: Pokok-Pokok Haluan Negara, UUD NRI 1945, Amandemen Kelima

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR TIM PENULIS iii
KATA PENGATAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN v
KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI vii
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI ix
ABSTRAK xiii
DAFTAR ISI xv
DAFTAR TABEL xviii
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Rumusan Masalah 7
C. Metode Penelitian 7
1. Jenis Penelitian 7
2. Jenis Data 8
3. Teknik Analisis 9
D. Sistematika Penulisan 10
E. Tujuan Penulisan 10
BAB II KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS 13
A. Kajian Teoritis 13
1. Teori Negara Hukum 13
2. Teori Negara Kesejahteraan 18
3. Teori Demokrasi 21
4. Teori Pemisahan Kekuasaan 30
5. Teori Sistem Pemerintahan Presidensial 34
6. Teori Fungsi Parlemen 40

7. Teori Haluan Negara 44
8. Teori Amandemen 47
9. Teori Hukum Pembangunan 49
10. Teori Hierarki Norma Hukum 54
B. Praktik Empiris Garis Besar Haluan Negara dari Masa Ke Masa di Indonesia 56
1. Era Orde Lama (Orla) 57
2. Era Orde Baru (Orba) 62
3. Era Reformasi Pasca Amandemen 67
4. PraktIk GBHN Pada Negara Lain 71
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 77
A. Landasan Filosofis 77
B. Landasan Yuridis 82
C. Landasan Sosiologis 87
BAB IV ANALISIS (JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI PERUBAHAN BERIKUT ALASANNYA) ... 105
A. Jangkauan 105
B. Arah Pengaturan 107
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat 109
2. Presiden dan Wakil Presiden 119
3. Mahkamah Konstitusi 128
4. Pemerintah Daerah 129
C. Materi Muatan Perubahan Berikut Alasan 138
1. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat 138
2. Keuangan 140
3. Mahkamah Konstitusi 141
4. Pemerintah Daerah 143

BAB V PENUTUP 147
A. Kesimpulan 147
B. Saran 149
DAFTAR PUSTAKA 151
BIODATA TIM PENULIS 235

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia 55
Tabel 2. Haluan Negara Ke Dalam Bagian Konstitusi..... 72

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Haluan negara bermakna arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara,[1] *policy* atau kebijakan.[2] Haluan negara bersifat memandu dan membimbing serta mengarahkan bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuan bernegara.[3] Haluan negara menjadi pedoman arah bagi penyelenggaraan negara yang dapat berupa haluan politik, baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum.[4]

Di Indonesia, haluan negara memiliki nama dan model praktik yang mengalami perubahan di setiap eranya. Misalnya, Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) di era orde lama kemudian disebut dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN juga digunakan di era orde baru dan era reformasi, sekalipun dalam praktik pada kedua era tersebut dilaksanakan dengan cara yang berbeda. Saat ini Indonesia menggunakan haluan negara baru, yang disebut dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Haluan negara yang kerap kali berubah sejatinya merupakan upaya negara dalam menghadapi problem, bagaimana negara dapat mencapai tujuannya dengan haluan negara yang ada.

Seiring berjalannya waktu, SPPN dirasa belum mampu berperan sebagai haluan negara dan belum dapat disebut sebagai haluan negara.[5] Problem haluan negara telah memasuki babak baru. Kesungguhan negara untuk mewujudkan tujuannya kini sedang diuji dengan permasalahan baru dalam tubuh SPPN. Permasalahan tersebut merupakan ketersebarannya haluan negara.

---

1 Bisariyadi, "Haluan Negara", *Konstitusi,* No. 152, Oktober 2019, hlm. 69.

2 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi,* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 7.

3 Jimly Asshiddiqie, "Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila", https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila, diakses pada 30 Mei 2021, pukul 17.08 WIB.

4 Mei Susanto. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Sistem Presidensil Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 3, September 2017, hlm. 431.

5 I Wayan Sudirta, "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" *Jurnal Yuridis,* Vol. 7 No. 2, Desember 2020, hlm. 261.

Sejumlah penelitian telah mengidentifikasi dan menjabarkan permasalahan ketersebaran haluan negara. Beberapa diantaranya ada yang saling berkaitan, menguatkan, dan berbeda sama sekali. *Pertama,* terdapat panduan arah pembangunan dari berbagai undang-undang (Pen. UU 25/2004 dan UU 17/2007) menimbulkan kerancuan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional.[6] *Kedua,* proses perencanaan nasional yang disebar dalam undang-undang lain (selain UU SPPN)[7] dan pendekatan Undang-undang SPPN dan RPJPN yang tidak dibarengi dengan *political good will* dari pemerintah menyebabkan ketidaksinambungan terhadap sistem pembangunan nasional.[8] *Ketiga,* RPJPN dan RPJMN tidak beraturan, karena terlalu banyak program yang direncanakan sehingga membuat realisasi program tersebut terhambat pada pembangunan.[9]

Menurut Penulis sendiri, ketersebaran haluan negara merupakan konsekuensi dari hadirnya 10 dokumen perencanaan yang disusun dengan hanya melibatkan satu poros kekuasaan saja. Sebagaimana penjelasan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, 10 dokumen perencanaan terbagi atas tingkat pusat dan tingkat daerah. Di tingkat pusat terdapat RPJPN, RPJMN, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL). Di tingkat daerah terdapat RPJPD, RPJMD, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD). 10 dokumen perencanaan ini disusun hanya dengan melibatkan lembaga eksekutif.[10] Lembaga negara

---

6 Bambang Soesatyo dalam Jaja Suteja, "Bamsoet: Pokok-pokok Haluan Negara Jadi Arah Penyusunan Haluan Pembangunan Negara", https://www.beritasatu.com/nasional/596287/bamsoet-pokokpokok-haluan-negara-jadi-arah-penyusunan-haluan-pembangunan-negara, diakses pada 8 Mei, pukul 17.00 WIB.

7 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan.Perencanaan Pembangunan di Indonesia"*, Jurnal Aspirasi,* Vol. 5 No. 2, Desember 2014*,* hlm. 8.

8 Fence M. Wantu, dkk. "Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukun dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara", *Penelitian Kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo,* 2020, hlm. 122.

9 Rizki Rahayu Fitri dan Eka N.A.M. Sihombing, "Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional", *Restitusi,* Vol. 1, No. 1, Juli 2019, hlm. 49.

10 RPJPN dirancang oleh Menteri, RPJPD dirancang oleh Kepala Bappeda. Lihat Pasal 10 Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Pelayanan Publik.

lain juga tidak terlibat dalam pengevaluasian pelaksanaan SPPN.[11] Tidak hanya itu, cakupan RPJPN dan RPJMN yang dituangkan dalam undang-undang hanya mencakup kekuasaan eksekutif saja.[12] Tentu praktik yang demikian ini menambah kesan "eksekutif sentris" dalam SPPN yang jelas menghambat penyelenggaraan haluan negara.

Ketersebaran haluan negara tidak hadir seorang diri sebagai satu permasalahan. Haluan negara harus dikenal dan dipahami sebagai satu problem utuh bersamaan dengan problem lain yang mengiringinya. Ketersebaran haluan negara mampu memicu permasalahan lain seperti ketidaksinambungan pembangunan pusat dengan daerah dan hilangnya arah kebijakan negara dalam menjawab permasalahan negara mendatang. Problem yang melekat pada diri SPPN ini jelas menjauhkan SPPN dari sifat kodratnya sebagai haluan negara. Tentu dalam kondisi ini pula negara semakin jauh dalam mewujudkan tujuannya. Merujuk pada pemaparan diatas, semakin jelas bahwa problem haluan negara yang bersinggungan dengan SPPN merupakan satu persoalan serius yang harus segera diselesaikan.

Mengatasi Ketersebaran haluan negara, negara perlu mengupayakan langkah-langkah yang tidak hanya strategis, namun juga mampu bersinergi dengan kondisi ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Tidak dapat dipungkiri, upaya merekonstruksi haluan negara menghasilkan perdebatan panjang antar-pakar hukum tata negara. Setidaknya, rancang-bangun upaya negara telah mengeliminasi dua dari tiga arah pilihan, yakni maju, mundur, atau jalan tengah. Tiap langkah memiliki konsekuensi yang berbeda-beda. Selengkapnya dijabarkan sebagai berikut.

Maju, upaya ini disajikan sebagai jawaban atas permasalahan SPPN (tersebarnya haluan negara dan ketidaksinambungan pembangunan), maka upaya ini hanya dapat dilakukan melalui penghapusan SPPN sebagai haluan negara. Sebab, permasalahan SPPN sejatinya melekat pada hal paling prinsipil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni: (1) MPR saat ini tidak berwenang menyusun, mengawasi, dan mengevaluasi

11 Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Lihat Pasal 28 Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Pelayanan Publik.

12 Mexsasai Indra dan Oksep Adhayanto, "Politik Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol 3 No 1 Mei 2018, hlm. 98.

pelaksanaan SPPN. Padahal, MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia; (2) SPPN dibentuk dan dijalankan dalam satu poros "eksekutif sentris" tanpa diimbangi sistem *check and balances* oleh cabang kekuasaan lainnya. Hal ini merupakan konsekuensi dari amanat amandemen UUD, yakni penguatan terhadap sistem pemerintahan presidensial. Seharusnya, haluan negara berjalan secara efektif dengan sistem pemerintahan parlementer, atau setidaknya lembaga negara lain perlu diberi peluang untuk turut terlibat dalam pengevaluasian SPPN.

Mundur, upaya ini dilakukan dengan mengembalikan GBHN sebagai haluan negara. Upaya ini berpeluang kecil untuk dilakukan. Hal ini disebabkan: (1) GBHN ditetapkan oleh MPR, sekarang MPR tidak lagi berwenang untuk menetapkan GBHN; (2) MPR lembaga tertinggi negara, Presiden tidak "*neben*" (disamping, sejajar) melainkan "*untergeordnet*" (bawahan, di bawah) MPR. Saat ini, Presiden memiliki kedudukan setara dengan MPR sebagai lembaga tinggi negara; (3) GBHN dapat berjalan maksimal jika dikawinkan melalui sistem pemerintahan parlementer. Sistem tersebut satu paket terhadap penyampaian laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan haluan negara Presiden kepada parlemen. Kini Indonesia mempraktikkan sistem pemerintahan presidensial, Presiden tidak mungkin menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada parlemen.

Baik maju atau mundur, keduanya mustahil untuk dilakukan. Terlebih, dengan sistem pemerintahan presidensi serta desain kelembagaan MPR yang sejajar dengan Presiden. Tentu dilematis, SPPN memiliki beberapa kekurangan yang membuatnya tidak dapat dipertahankan sebagai haluan negara. Disisi lain, GBHN memiliki beberapa kelebihan, namun tidak dapat dipraktikkan di Indonesia pasca amandemen UUD.

Upaya yang dapat dilakukan adalah mengambil jalan tengah antara maju atau mundur. Upaya ini memiliki satu jawaban yang dirasa mampu menyelesaikan problem SPPN sebagai haluan negara, dan sekaligus tetap sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial. Penyelesaian dilema tersebut adalah dengan menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). PPHN merupakan solusi atas ketersebaran haluan negara di tengah dilema antara menghapus SPPN atau mengembalikan GBHN. Munculnya PPHN merupakan jalan tengah guna menjawab *deadlock* permasalahan. Baik menghapus SPPN atau mengembalikan GBHN, keduanya, sama-sama tidak dapat dipraktikkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini.

Upaya menghadirkan PPHN dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia telah menjadi agenda MPR sejak lama. Diawali dengan bunyi Pasal 65 Ayat (3) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan dan Tugas Lembaga Pengkajian, bahwa "*Lembaga Pengkajian bertugas: (3) menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara*". Setelah itu, MPR mengeluarkan Keputusan MPR No. 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR RI periode 2009-2014 yang salah satu rekomendasinya adalah reformulasi sistem perencanaan pembangunan model GBHN.[13] Kemudian, kajian yang dilakukan MPR bersama dengan Unsoed juga telah menyebut "*Era memang sudah berganti dan perkembangannya yang semakin pesat menuntut formulasi kembali GBHN yang lama dengan menambah beberapa poin*."[14] Selanjutnya, melalui Keputusan MPR No. 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019, nomenklatur Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) telah disebut secara gamblang.

Pertanyaan yang harus dijawab selanjutnya adalah, siapa yang berwenang membuat PPHN. Beberapa kajian telah mengerucutkan bahwa MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang berwenang membuat PPHN. Hal ini disampaikan oleh Yudi Latif, bahwa kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap, yakni MPR.[15] Tidak jauh berbeda, Bambang Sadono, Ketua Tim Pengkajian MPR periode 2014-2019, berpendapat bahwa MPR dinilai sebagai lembaga yang paling tepat untuk menghasilkan haluan negara yang berisi perencanaan pada tataran strategis.[16] Kedua tokoh ini telah menyebut secara tegas MPR sebagai satu-satunya lembaga yang tidak hanya berwenang, namun juga benar-benar layak untuk membuat haluan negara.

13 Ahmad Basarah dalam JawaPos.com, "MPR Upayakan Realisasi Haluan Negara Tahun 2023", https://www.jawapos.com/nasional/30/04/2021/mpr-upayakan-realisasi-haluan-negara-tahun-2023/, diakses pada Minggu, 2 Mei 2021, pukul 09.45 WIB.

14 Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Jenderal Soedirman, *Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 77.

15 Yudilatif "Basis Sosial GBHN", Opini Harian Kompas, Edisi 12 Februari 2016, hlm 6.

16 Bahkan hasil kajiannya, perencanaan pembangunan model GBHN diperlukan sebagai integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Lihat selengkapnya dalam Bambang Sadono, "Amandemen Jalan Tengah", Opini Harian Kompas, 2016, hlm 6.

Alasan lainnya mengapa MPR layak menyusun PPHN tertuang dalam bunyi Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*". Susunan keanggotaan MPR saat ini mewakili perwakilan politik (*political representative*) dan perwakilan daerah (*regional representative*). [17] Karena keanggotaannya yang meliputi dua perwakilan itulah, MPR, menjadi satu-satunya lembaga negara yang mampu mewakili kepentingan rakyat Indonesia dalam merumuskan haluan negara. Meskipun pasca amandemen susunan anggota MPR tidak lagi meliputi utusan golongan, namun MPR tetap dekat dengan sebutan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*) dibanding lembaga negara lain.

PPHN sebagai haluan negara, baik diartikan sebagai kebijakan negara ataupun kebijakan publik, hanya memiliki daya ikat yang bersifat memaksa jika dituangkan dalam bentuk hukum tertentu. Apabila PPHN disusun, dibentuk, dan disahkan oleh MPR, maka produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR c.q. Ketetapan MPR (TAP MPR), menjadi opsi yang logis untuk mewadahi PPHN. Layaknya anak dalam pangkuan sang ibu, PPHN yang diejawantahkan dalam bentuk TAP MPR akan lebih mudah diawasi oleh MPR ketimbang bentuk hukum lainnya. Selain itu, keunggulan dari pengaturan PPHN di dalam TAP MPR diantaranya: 1) memiliki kedudukan norma yang lebih tinggi dari undang-undang dan lebih rendah dari UUD, sehingga perubahan TAP MPR relatif lebih mudah ketimbang perubahan UUD; 2) dapat dijadikan batu uji oleh undang-undang dan peraturan dibawahnya, namun tidak dapat diuji terhadap UUD; 3) Terdapat beberapa problem ketatanegaraan yang hanya dapat diselesaikan oleh TAP MPR.

Hadirnya PPHN juga memiliki implikasi hukum yang tercermin dalam tiga topik bahasan. *Pertama,* pranata hak budget parlemen sebagai instrumen fungsi pengawasan. Mekanisme pengawasan terletak pada persetujuan parlemen atas RAPBN yang diajukan oleh Presiden, dengan menjadikan PPHN sebagai penyesuaiannya. *Kedua,* pengujian PPHN lewat pengadilan konstitusi, dalam hal ini MK.

17 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cet. Ke-2 (Jakarta Barat: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 157.

MK diberi kewenangan tambahan untuk menguji undang-undang terhadap TAP MPR (tentang PPHN), sehingga seluruh undang-undang yang dikeluarkan oleh Presiden bersama dengan DPR sejalan dengan PPHN. *Ketiga,* tidak ada mekanisme *impeachment* dalam konstruksi berfikir PPHN. Mengingat rancang-bangun PPHN berdiri diatas sistem pemerintahan presidensial, maka tidak mungkin *impeachment* dilakukan apabila Presiden tidak dapat menjalankan PPHN. Elaborasi pembahasan ini akan dijelaskan pada bab selanjutnya.

Rekomendasi MPR dengan menghadirkan PPHN merupakan tantangan sekaligus harapan dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia. Rekomendasi ini tentu harus disikapi dengan bijak guna menyelesaikan permasalahan ketatanegaraan di Indonesia. PPHN memiliki peluang besar dalam menghantarkan Indonesia mewujudkan tujuan dan cita negara. Peluang itu kini dihadapkan pada tembok besar yang membatasi ruang gerak PPHN sebatas pada tatanan ide. Untuk dapat melewati tembok besar dan menuju PPHN pada tatanan realitasnya, perlu pranata hukum yang tepat dalam mewujudkan PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pranata hukum tersebut adalah amandemen kelima yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan pengakomodiran pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana konsep dan pengaturan PPHN dalam amandemen kelima UUD NRI 1945?
2. Bagaimana implikasi PPHN dalam amandemen kelima UUD NRI 1945?

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif *(yuridis normative)* atau sering disebut juga penelitian hukum doktrinal.[18] Jenis penelitian ini dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka (*literature research).* Adapun pendekatan yang

18 Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52.

digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach),* pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah yang dilakukan dalam praktik hukum.[19]

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Jenis data sekunder terbagi menjadi tiga jenis bahan hukum, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, dengan rincian sebagai berikut:[20]

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah:

   1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, seperti Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;

   2) Peraturan dasar, seperti Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

   3) Peraturan perundang-undangan;

   4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, seperti hukum adat;

   5) Yurisprudensi;

   6) Traktat;

   7) Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, sepeti KUHP.

b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan Penulis dalam penelitian ini adalah:

19 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 2. (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 93.

20 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. ke-16. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 13.

1) Rancangan undang-undang;

2) Hasil-hasil penelitian; dan

3) Hasil karya pemerhati hukum.

c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder. Selain itu bahan hukum tersier mencakup pula bahan-bahan primer, sekunder, dan penunjang di luar bidang hukum. Misalnya seperti:

1) Kamus;

2) Ensiklopedia;

3) Indeks; dan

4) Kumulatif.

3. Teknik Analisis

Data yang berhasil dikumpulkan dari studi dokumen yang dilakukan kemudian dianalisis dengan metode kualitatif yang bersifat deskriptif yaitu:[21]

a. Metode analisis kualitatif

Metode menganalisis data yang diperoleh dari hasil penelitian yang bersifat uraian-uraian teori dan pandangan ataupun argumentasi hukum dari para ahli untuk memperoleh kesimpulan yang sistematis dan komprehensif sesuai dengan permasalahan yang diangkat.

b. Deskriptif

Menganalisis data yang diperoleh kemudian dielaborasi secara komprehensif dan dianalisis secara cermat, sistematis dengan tetap memperhatikan otentifikasi data dan signifikansi korelasi dengan permasalahan yang dikaji. Berdasarkan analisis tersebut diharapkan memperoleh gambaran menyeluruh mengenai

21 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 2. (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 29.

asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, dan ketentuan hukum yang disinergikan dengan fakta sosiologis serta berhubungan dengan kebutuhan amandemen UUD NRI 1945.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam Naskah Akademik amandemen kelima UUD NRI 1945, sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, sistematika penulisan, metode penulisan, serta tujuan penulisan.

BAB II: Kajian teoritik dan praktik empiris, yang menguraikan gambaran secara komprehensif dalam aspek teori dan praktik yang berkaitan dengan pokok-pokok haluan negara.

BAB III: Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

BAB IV: Analisis, yang menguraikan jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 beserta alasannya.

BAB V: Kesimpulan.

E. TUJUAN PENULISAN

Tujuan penulisan dari Naskah Akademik amandemen kelima UUD NRI 1945 ini adalah:

Output	1. Menemukan konsep dan pengaturan ideal pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. 2. Mengidentifikasi, menginventarisasi, dan mengklarifikasi berbagai permasalahan yang dihadapi negara untuk selanjutnya dirumuskan menjadi solusi melalui pengkajian dan perumusan usulan amandemen kelima UUD NRI 1945.

Outcome	1. Merumuskan tindak lanjut atas permasalahan yang terjadi di dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat sebagai realita hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. 2. Menghasilkan fakta-fakta empiris, generalisasi empiris, pengujian kebenaran konsep-konsep, proposisi-proposisi, dan teori-teori yang selanjutnya digunakan untuk memecahkan masalah ataupun mengembangkan teknik-teknik dalam kehidupan terkait hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
Sasaran	Merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan materi perubahan pasal berikut alasannya dalam kerangka amandemen kelima UUD NRI 1945. Nantinya dapat memunculkan solusi atas permasalahan terkait hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
Manfaat	Menyempurnakan sekaligus memperbarui UUD sesuai dengan perkembangan dinamika ketatanegaraan saat ini, khususnya yang berkaitan dengan hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

BAB II
KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Teori Negara Hukum

a. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum lahir dari produk sejarah. Oleh karenanya, unsur-unsur negara hukum memiliki hubungan yang begitu kuat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dalam sebuah negara. Tentu setiap negara mempunyai sejarah dan perkembangan masyarakat yang berbeda-beda. Sehingga memunculkan pemaknaan dan unsur-unsur negara yang tidaklah sama. Alhasil, lahirlah berbagai tipe negara negara hukum, mulai dari Negara Hukum Anglo Saxon, Negara Hukum Eropa Kontinental, Negara Hukum Sosialis, Negara Hukum Islam (Nomokrasi Islam) sampai Negara Hukum Pancasila yang masing-masing mempunyai dasar pemikiran dan ciri karakteristik tersendiri.[22] Hingga saat ini, konsepsi negara hukum terus berkembang.

Istilah negara hukum yang merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* mulai dikenal dalam khazanah ketatanegaraan sekitar abad ke-19, sekalipun pemikiran dan konsepsinya sudah ada sejak abad ke-17 di Eropa Barat bersamaan dengan adanya usaha untuk menggulingkan para raja yang memiliki kekuasaan absolut saat itu. Banyaknya pengaruh paham individualisme di tengah upaya dan cita-cita membebaskan kekuasaan absolut para raja, diyakini telah membawa bangsa Eropa ke arah *renaissance* (pencerahan) serta mengalami reformasi.

Secara historis konsep negara hukum dikenal dengan dua istilah, yaitu *rechstaat* dan *rule of law.* Sekilas kedua istilah ini memiliki makna yang sama, akan tetapi sebetulnya apabila dikaji lebih jauh maka akan terlihat perbedaannya. Bahkan dalam perkembangan pemikiran konsep negara hukum, kedua istilah tersebut juga berkembang, baik secara teoritis-konseptual maupun dalam rangka praktis-operasional.

22 Lihat Azhary, 1995. Negara Hukum Indonesia, *Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. (Jakarta: UI Press, 1995).

b. *Rule* of Law dan *Common Law*

Konsep *rechsstaat* bertumpu pada sistem hukum *civil law*, yakni sistem hukum Romawi Jerman. Latar belakang lahirnya *rechsstaat* ini dari suatu perjuangan untuk menentang absolutisme kekuasaan atau *machsstaat* sehingga sifatnya *revolusioner*. Adapun konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* yang lebih menekankan pada proses pemutusan perkara di pengadilan secara bebas. Konsep *rule of law* ini berkembang secara *evolusioner.*

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum kemudian masuk ke dalam dua sistem hukum, yakni sistem Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem *anglo-saxon* dengan istilah *rule of law*. *Rule of law* berkembang di negara-negara *anglo-saxon*, seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* ini dipelopori oleh Albert Van Dicey (Inggris). Menurutnya, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur dalam setiap negara hukum, yaitu:[23]

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum;
2. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*), baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara;
3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).

Adapun Konsep negara hukum eropa kontinental *rechtsstaat* dipelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Stahl berpendapat bahwa terdapat empat ciri-ciri negara hukum, antara lain:[24]

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada teori trias politika;

23 Ni'matul Huda, Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Riview, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 1.

24 Fatkhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 1.

3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigbertuur*); dan

4. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatigoverheidsdaad*).

Keempat ciri 'rechtsstaat' yang dikembangkan oleh Friedrick Julius Stahl di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law'* yang dikembangkan oleh Albert Venn Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan urgensinya dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut *The International Commission of Jurists* itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak

c. Prinsip Negara Hukum Modern

Jimly Ashiddiqie juga memaparkan bahwa terdapat dua belas ciri negara hukum modern, antara lain terdiri dari: [25]

1) Supremasi hukum (Supremacy Of Law)

Terdapat pengakuan normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi hukum. Artinya, semua permasalahan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

25 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) hlm. 123-129. Lihat juga dalam Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Jenderal Soedirman, *Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 10-11.

2) Persamaan dalam Hukum (Equality Before The Law)

Terdapat persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris.

3) Asas Legalitas (Due Process Of Law)

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Sebagaimana adagium, *non obligat lex nisi promulgate,* bahwa suatu hukum tidak mengikat kecuali telah diberlakukan. Peraturan tertulis harus ada lebih dahulu dari perbuatan atau tindakan administrasi.

4) Pembatasan Kekuasaan

Pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dilakukan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal dan pemisahan kekuasaan secara horizontal. Hal ini dimaksudkan agar terjadi *checks and balances system* dan tidak terjadi kesewenang-wenangan.

5) Organ-organ eksekutif independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan, harus ada pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dll, juga lembaga-lembaga baru seperti komisi HAM, komisi pemilihan umum dll, dimana sebelumnya dianggap sepenuhnya di tangan kekuasaan eksekutif, sekarang berkembang menjadi independen.

6) Peradilan bebas dan tidak memihak

Peradilan bebas dan tidak memihak mutlak harus ada di dalam negara hukum. Dalam menjalankan tugas judicialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh pihak manapun baik karena kepentingan politik (jabatan) maupun kepentingan ekonomi (uang). Hakim hanya memihak kepada kebenaran dan keadilan.

7) Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara. PTUN dianggap dapat menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa.

8) Peradilan Tata Negara (Constitutional Court)

Pentingnya lembaga ini, dalam hal ini MK, adalah dalam upaya memperkuat sistem check and balance antara cabang-cabang kekuasaan misalnya dengan wewenang memutus sengketa antar lembaga negara.

9) Perlindungan Hak Asasi Manusia

Setiap manusia sejak dilahirkan menyandang hak-hak yang bersifat asasi. Negara tidak dibenarkan membatasi/ mengurangi makna kebebasan dan hak-hak asasi manusia itu. Adanya perlindungan HAM merupakan pilar penting dalam setiap negara hukum.

10) Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat)

Dianut dan dipraktekkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diterapkan mencerminkan rasa keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan secara sepihak.

11) Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Negara (*walfare rechsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945. Negara hukum Indonesia berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan atau mencapai ke empat tujuan negara tersebut.

12) Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga kelemahan/kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung). Sistem perwakilan di parlemen tidak dapat diandalkan sebagai saluran aspirasi rakyat, karena perwakilan fisik belum tentu mencerminkan perwakilan gagasan (aspirasi).

Negara Indonesia juga disebut sebagai negara hukum (rechtstaat), bukan negara kekuasaan (*machtstaat*),[26] sehingga harus ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstat*). Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan otoriter berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar.[27]

2. Teori Negara Kesejahteraan

a. Konsep Negara Kesejahteraan

Negara hukum terbagi atas 2 jenis, yaitu negara hukum formal dan negara hukum material. Negara hukum materil merupakan pengertian negara hukum dalam arti luas, yang sering disebut dengan negara hukum modern (*modern rechtsstaat*). Pada tipe negara hukum materil, lingkup tugas pemerintah tidak hanya melaksanakan ketentuan undang-undang, melainkan juga turut membuat undang-undang atau berbagai peraturan pelaksanaannya. Negara tidak

26 Prinsip Indonesia sebagai negara hukum, secara yuridis konstitusional sebelum Perubahan UUD 1945 diatur dalam Penjelasan dan implementasinya pada rumusan Pasal-Pasal UUD 1945, seperti Pasal 4, Pasal 27, Pasal 28 dsbnya. Sedangkan sesudah Perubahan UUD 1945 secara eksplisit prinsip negara hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa "*Negara Indonesia adalah negara Hukum* "

27 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945" *Makalah Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, diselenggarakan oleh BPHN-Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 3

hanya bertugas sebagai penjaga malam, melainkan berkewajiban pula secara aktif untuk terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara. bersamaan dengan ini, muncul konsep *welfarestate* yang kemudian melahirkan tipe negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan atau *Welfarestate* adalah istilah lain dari negara hukum materil, salah satu kelompok negara hukum yang lahir dari perkembangan pemikiran mengenai negara hukum. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ide negara kesejahteraan lahir dari pengaruh paham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, saat itu populer sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah Kapitalis-Liberalis. Dalam kacamata hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat :

Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the coorporation for other ends than more existence and propagation.[28]

Dalam hal ini, Wilhelm Lunstedt ingin memberikan gambaran bahwa untuk mencapai *Social Welfare,* yang harus diketahui pertama kali adalah apa yang mendorong masyarakat untuk hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu dalam mencapai tujuan mereka. Hampir sama dengan pendapat Roscou Pound, Lunstedt menegaskan secara nyata bahwa keinginan manusia adalah ingin hidup dan dapat mengembangkan kehidupannya dengan layak.

Meninjau pandangan terkait *social welfare* tersebut, dapat diartikan bahwa bidang *social welfare* mencakup adanya semangat umum dalam berusaha disertai dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga membuktikan bahwa tertibnya hukum harus disandarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, tidak dirumuskan secara mutlak tetapi dengan memperhatikan kepentingan masyarakat yang berubah-ubah sesuai perubahan zaman, keadaan dan perubahan keyakinan bangsa.

28 Soemardi*, Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung, 2010, hlm 9.

b. Kesejahteraan Rakyat sebagai Kunci Pokok

Kunci pokok negara kesejahteraan adalah jaminan negara terhadap kesejahteraan rakyatnya. Sejalan dengan ini, Jurgen Habernas mengemukakan bahwa jaminan kesejahteraan bagi seluruh rakyat menjadi hal pokok bagi negara modern saat ini. Lebih lanjut Habernas, maksud jaminan kesejahteraan seluruh rakyat diwujudkan dalam perlindungan dalam *The risk of unemployment, accident, ilness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*[29] Kemudian, C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.[30]

Pada pembahasan negara kesejahteraan, Sentanoe Kertonegoro melihat bahwa kedua kelompok resiko tersebut perlu diberikan perhatian. Alasannya, karena resiko fundamental memiliki sifat makro kolektif sehingga dapat dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yakni resiko yang sifatnya makro individual, yang dampaknya hanya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.[31]

Dengan demikian, hakikat negara kesejahteraan menggambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan adanya jaminan terhadap rasa aman, ketentraman, serta kesejahteraan. Alasan yang demikian, dapat menjadi motor penggerak sekaligus tujuan untuk manusia dalam mengupayakan cara demi cara guna mencapai kesejahteraan dalam hidupnya. Ketika keinginan tersebut sudah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka negara harus menjamin dan mewujudkan keinginan tersebut. Dalam hal ini, negara berada dalam tingkatan negara kesejahteraan.

29 Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State "Sosiological Introduction*, California: Standford University Press, 1992, hlm. 126.

30 Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet, II . Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1987, hlm 7

31 *Ibid.*

c. Indonesia Negara Kesejahteraan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang juga mengikuti paham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para *founding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang didirikan adalah "Negara Kesejahteraan" (*walvaarstaat*) bukan "Negara Penjaga Malam" (*nachtwachterstaat*). Namun dalam opsi mengenai konsepsi negara kesejahteraan ini, Moh. Hatta lebih memilih istilah "Negara Pengurus". Asas *Welfare State* dalam UUD 1945 bisa ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, khususnya yang kaitannya dengan aspek sosial dan ekonomi.

Dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial dimuat secara khusus dalam judul Bab XIV yang didalamnya terdapat Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan Pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak terlantar) serta sistem jaminan sosial. Hal ini menandakan bahwa kesejahteraan sosial sejatinya adalah platform dari sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia adalah negara yang menganut paham "Negara kesejahteraan" (*welfare state*) dengan model "Negara Kesejahteraan Partisipatif" (*participatory welfare state*). Model ini menegaskan bahwa negara harus ikut andil dalam penyelesaian problem sosial serta penyelenggaraan jaminan sosial, sekalipun dalam prosesnya masyarakat juga harus terlibat.

3. Teori Demokrasi

a. Konsep Demokrasi

Demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk semula dalam pemikiran Yunani berarti bentuk politik di mana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik.[32] Kata demokrasi dalam bahasa inggris disebut dengan *democracy* berasal dari bahasa Perancis *democratie* yang dikenal pada abad ke-16, dirujuk dari bahasa Yunani *(Greek) demokratia* yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti pemerintahan.[33] Pengertian daripada demokrasi juga disampaikan oleh beberapa ahli, diantaranya adalah sebagai berikut:

32 Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 154.
33 Held David, *Model of Democracy*, Cambridge: Stanford University Press, 1996, hlm. 1.

a. David Lechman, menyatakan bahwa demokrasi adalah suatu metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara.

b. Joseph A. Schumpeter berpendapat bahwa demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.[34] Lebih lanjut, Schumpeter mengemukakan, demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemimpin berikutnya.[35]

c. Amin Rais mengartikan demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya yang memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara karena kebijaksanaannya tersebut menentukan kehidupan rakyat.[36]

Kriteria yang sering digunakan untuk mengklasifikasi jenis-jenis demokrasi, misalnya berdasarkan hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif sebagaimana ajaran Montesquieu, *Trias Politica*. Ajaran ini membedakan adanya tiga jenis kekuasaan dalam negara, yaitu: 1) Kekuasaan yang bersifat mengatur atau menentukan peraturan; 2) Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan; 3) Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Dalam praktek pelaksanaannya, demokrasi yang memposisikan rakyat dalam penentuan kebijakan negara, sering bergeser ketika peranan negara yang terwujud dalam pemerintahan melakukan langkah-langkah yang berusaha membatasi hakikat kehendak dan

34 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika 2012), hlm. 293.

35 Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia yang Berubah)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 14.

36 Amin Rais, *Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986, hlm. 5.

kekuasaan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Langkah-langkah tersebut dicapai melalui perubahan konstitusi ataupun produk perundang-undangan yang dibuat rezim yang berkuasa. Gerakan konstitusional maupun yuridis formal digunakan untuk mengubah dan membatasi ruang berlakunya demokrasi[37].

Demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat[38]. Dari pengertian tersebut, rakyat dapat menciptakan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar tujuan tersebut dapat terwujud, rakyat memerlukan peraturan yang dapat dijadikan dasar pijakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan tersebut sering disebut sebagai Konstitusi.Menurut penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949, untuk pertama dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh.[39] Sehingga, istilah demokrasi pada dua dasawarsa terakhir, khususnya di berbagai negara berkembang kian populer, baik pada tingkat wacana maupun arah gerakan sosial politik. Sebagai sistem politik, demokrasi telah menempati stratum teratas yang diterima oleh banyak negara karena dianggap mampu mengatur dan menyelesaikan hubungan sosial dan politik, baik melibatkan kepentingan antar individu dalam masyarakat, hubungan antar masyarakat, masyarakat dan negara, maupun antar negara di dunia.[40]

Dalam perkembangannya, menurut Marc F. Plattner, Sebelum dalam dekade ini, demokrasi telah diilhami oleh keberhasilan "Revolusi Warna" di Serbia, Georgia, Ukraina, bahkan Kyrgyzstan, tetapi perkembangan selanjutnya di negara-negara tersebut secara keseluruhan telah mengecewakan. Selain itu, rezim nondemokratis di

37 Benny Bambang Irawan, *Perkembangan Demokrasi di Negara Indonesia,* Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol. 5 No.1 Oktober 2007, hlm. 54.

38 Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 2008, hlm. 249.

39 S.I. Benn dan R.S. Peters, *Principles of Political Thought,* New York: Collier Books, 1964, hlm. 393.

40 Heru Nugroho, *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia,* Jurnal Pemikiran Sosiologi Vol.1 No.1 Tahun 2012, hlm. 2.

tempat lain menjadi terobsesi oleh revolusi warna, dan mendapatkan pelajaran dari kegagalan otokrasi sebelumnya, mereka meluncurkan serangkaian upaya yang dapat mengurangi ruang bagi oposisi dan kelompok masyarakat sipil di dalam negaranya, sebuah fenomena yang digambarkan sebagai "serangan balik" atau "dorongan ke belakang" untuk menentang demokrasi.

Earlier in the decade, democratic hopes had been inspired by the success of the "color revolutions" in Serbia, Georgia, Ukraine, and even Kyrgyzstan, but subsequent developments in these countries have on the whole been disappointing. Moreover, nondemocratic regimes elsewhere became obsessed with the threat of color revolutions, and having learned from the failures of their fellow autocrats, they launched a set of efforts that have reduced the space for opposition and civil society groups in their own countries -a phenomenon described as the "backlash" or "pushback" against democracy.[41]

b. Nilai dan Prinsip Demokrasi

Demokrasi membutuhkan upaya dari setiap warga negara dan pemerintah sehingga demokrasi dapat dijadikan sebagai nilai-nilai pandangan hidup *(way of life)* dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai yang menjadi dasar demokrasi menurut Henry B. Mayo adalah:[42]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga *(institutionalized peaceful settlement of conflict)*.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah *(peaceful change in changing society)*.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur *(orderly succesion of rulers)*.

41 Marc F. Plattner, *Populism, Pluralism, and Liberal Democracy*, Journal of Democracy National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, Vol. 21 No. 1, January 2010, hlm. 81

42 Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory,* New York: Oxford University Press, 1960, hlm. 25.

4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum *(minimum ocoercion)*.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Inu Kencana Syafiie menyebutkan prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut, yaitu adanya pembagian kekuasaan, pemilihan umum yang bebas, manajemen yang terbuka, kebebasan individu, peradilan yang bebas, pengakuan hak minoritas, pemerintahan yang berdasarkan hukum, pers yang bebas, beberapa partai politik, konsensus, persetujuan, pemerintah yang mayoritas, persaingan keahlian, adanya mekanisme politik, kebebasan kebijaksanaan negara, dan adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.

Prinsip-prinsip negara demokrasi yang telah disebutkan di atas kemudian dituangkan ke dalam konsep yang lebih praktis (universal) sehingga dapat diukur dan dicirikan. Ciri-ciri ini yang kemudian dijadikan parameter untuk mengukur tingkat pelaksanaan demokrasi yang berjalan di suatu negara. Parameter tersebut meliputi empat aspek, yaitu:[43]

1. Masalah pembentukan negara. Proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak, dan pola hubungan yang akan terbangun.
2. Dasar kekuasaan negara. Masalah ini mencakup konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggungjawabannya langsung kepada rakyat.
3. Susunan kekuasaan negara.
4. Masalah kontrol rakyat dilakukan agar kebijakan yang diambil oleh pemerintah atau negara sesuai dengan keinginan rakyat.

43 Jakni, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi,* Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014, hlm. 248

Menurut Robert A. Dahl terdapat tujuh prinsip demokrasi yang harus ada dalam sistem pemerintahan, yaitu:[44]

1. Adanya kontrol atau kendali atas keputusan pemerintahan. Pemerintah dalam hal ini Presiden, Kabinet dan Pemerintah daerah bertugas melaksanakan pemerintahan berdasar maslahat yang diperoleh dari pemilu. Namun demikian, dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah bukan bekerja tanpa batas. Pemerintah dalam mengambil keputusan dikontrol melalui lembaga legislatif yaitu DPR dan DPRD. Dalam konsep demokrasi, rakyat memiliki perwakilan di dalam pemerintahan agar kehendak umum tersebut dapat diwujudkan. Menurut Jimly Asshiddiqie, karena kebutuhan bersifat praktis, gagasan demokrasi tersebut perlu dilaksanakan melalui sistem perwakilan.[45]
2. Adanya pemilihan yang teliti dan jujur. Demokrasi dapat berjalan dengan baik apabila adanya partisipasi aktif dari warga negara dan partisipasi tersebut dilakukan dengan teliti dan jujur.
3. Adanya hak memilih dan dipilih. Demokrasi berjalan apabila setiap warga negara mendapatkan hak pilih dan dipilih. Hak memilih untuk memberikan hak pengawasan rakyat terhadap pemerintahan, serta memutuskan pilihan yang terbaik sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai rakyat.
4. Adanya kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman. Demokrasi membutuhkan kebebasan dalam menyampaikan pendapat, berserikat dengan rasa aman. Apabila warga negara tidak dapat menyampaikan pendapat atau kritik dengan lugas, maka saluran aspirasi akan terhenti, dan pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik.

44 Jakni, Ibid, hlm. 238-239.

45 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 142.

5. Adanya kebebasan mengakses informasi. Demokrasi membutuhkan informasi yang akurat, untuk itu setiap warga negara harus mendapatkan akses informasi yang memadai.

6. Adanya kebebasan berserikat yang terbuka. Kebebasan untuk berserikat ini memberikan dorongan bagi warga negara yang lemah, dan untuk memperkuatnya membutuhkan teman atau kelompok dalam bentuk serikat.

Dalam mewujudkan suatu pemerintahan negara yang demokratis, Robert A. Dahl mengemukakan lima kriteria,[46] yaitu :

1. Partisipasi yang efektif, seluruh genap masyarakat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan opini dan pandangan mereka sebelum suatu kebijakan diterapkan.

2. Persamaan suara, setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama untuk memberikan suara dan suara tersebut harus diperhitungkan sama.

3. Pemahaman yang cerah, setiap anggota masyarakat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif dan relevan.

4. Pengawasan agenda, kebijakan-kebijakan negara harus selalu terbuka untuk diubah apabila dikehendaki oleh rakyat.

5. Pencakupan orang dewasa, semua (atau paling tidak sebagian besar penduduk dewasa) seharusnya memiliki hak-hak kewarganegaraan penuh yang mencakup empat poin-poin di atas.

c. Penopang Demokrasi

Tegaknya demokrasi sebagai sebuah tatanan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, ekonomi, sosial, dan politik sangat bergantung kepada keberadaan dan peran yang dijalankan oleh

46 Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 52-53.

unsur penopang tegaknya demokrasi itu sendiri. Beberapa unsur-unsur penting penopang tegaknya demokrasi antara lain:[47]

1. Negara hukum (Rachtsstaat atau The Rule of Law). Secara garis besar negara hukum adalah sebuah negara dengan gabungan kedua konsep rechtsstaat dan the rule of law. Konsep rechtsstaat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

   a. Adanya perlindungan terhadap HAM.

   b. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan HAM.

   c. Pemerintah berdasarkan peraturan.

   d. Adanya peradilan administrasi.

   Sedangkan the rule of law mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

   a. Supremasi aturan-aturan hukum

   b. Kesamaan kedudukan di depan hukum (equality before the law)

   c. Jaminan perlindungan HAM

2. Masyarakat Madani (Civil Society). Masyarakat madani adalah masyarakat dengan ciri-cirinya yang terbuka, egaliter, bebas dari dominasi dan tekanan negara. Perwujudan masyarakat madani secara konkret dilakukan oleh berbagai organisasi-organisasi diluar negara (non-government) atau lembaga swadaya masyarakat (LSM). Dalam peran demokrasi masyarakat madani sebagaimana negara menjadi sangat penting keberadaannya dalam mewujudkan demokrasi.

3. Aliansi Kelompok Strategis. Komponen berikutnya yang dapat mendukung tegaknya demokrasi adalah adanya aliansi kelompok strategis yang terdiri dari partai politik, kelompok, dalamnya pers yang bebas dan bertanggung

47 Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1996, hlm. 61.

jawab. Bersamaan dengan kelompok politik kedua, kelompok terakhir ini dapat saling bekerja sama dengan kelompok lainnya untuk melakukan oposisi terhadap pemerintahan manakala berjalan tidak demokrasi.

d. Demokrasi di Indonesia

Semenjak tegak berdirinya Negara Republik Indonesia, kita telah melaksanakan Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, dan Demokrasi Pancasila. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Indonesia terdapat dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang dapat pula diterapkan pada Lembaga-lembaga Tertinggi Negara, Lembaga-lembaga Negara lainnya dan lembaga-lembaga kemasyarakatan di Indonesia.[48]

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi tidak dapat disangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen. Selain itu, Undang-Undang Dasar menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah tersebut, dan dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara, yaitu:[49]

a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum *(rechtsstaat),* tidak berdasarkan kekuasaan belaka *(Machtsstaat).*

b. Sistem konstitusional. Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

48 C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Buku Dua,* Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm. 1-2.

49 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 106.

Konsep kedaulatan rakyat negara Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pembukaan alinea keempat dan pasal 1 ayat (2) hasil amandemen yang berbunyi *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."* Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas mendasar terhadap pemerintahan demokrasi karena berasaskan kedaulatan rakyat.[50] Pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia harus:

1. Berkedaulatan rakyat (demokrasi).
2. Berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

4. Teori Pemisahan Kekuasaan

a. Konsep Pemisahan Kekuasaan

Dalam pengorganisasian prinsip kedaulatan rakyat, terdapat dua cara yang dapat ditempuh melalui aspek kelembagaan, yakni melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal yang berarti bahwa kekuasaan dipisah-pisahkan melalui fungsi-fungsi yang tercermin pada lembaga-lembaga negara sederajat dan mengimbangi (*check and balances*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal berarti bahwa pelaksanaan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah terhadap lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.[51]

50 Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume 10 Nomor 2, Juni 2013, hlm. 3.

51 Jimly Asshidiqqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 35.

Teori sistem pemisahan kekuasaan dicetuskan pertama kali oleh John Locke dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690). John locke membagi kekuasaan dalam negara menjadi tiga yaitu;[52] *Pertama,* kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang membentuk Undang-undang; *Kedua,* kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan melaksanakan Undang-undang; *dan Ketiga,* kekuasaan federatif merupakan kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Selanjutnya, sistem tersebut dikembangkan oleh ahli hukum Perancis bernama perancis bernama Montesquieu (1689-1755). Montesquieu mengemukakan pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masing-masing jenis kekuasaan haruslah terpisah baik dalam fungsi maupun mengenai organ yang menyelenggarakannya. Menurut Montesquieu, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang meliputi pembentukan Undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi pelaksanaan undang-undang (oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran terhadap undang-undang.[53]

Jika meninjau teori John Locke, maka di dalamnya tidak terdapat adanya kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif menurut John Locke sudah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Berbeda halnya dengan teori Montesquieu bahwa kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. Tidak terdapat adanya kekuasaan federatif, karena kekuasaan federatif telah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Montesquieu mengemukakan bahwa untuk menciptakan adanya jaminan kebebasan politik warga negara, maka ketiga kekuasaan itu harus dipisahkan.[54]

Prof. Jennings dalam bukunya *"The Law and the Constitution"* membicarakan lebih lanjut terkait pemisahan kekuasaan (*Separation of Powers*). Jennings memberikan perbedaan terkait pemisahan

52 C.S.T. Kansil*, Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 10.

53 *Ibid,* hlm. 19.

54 Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 48.

kekuasaan secara arti materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan tegas berdasarkan tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik tetap menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian : legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.[55]

b. Perkembangan Pemisahan Kekuasaan di Indonesia

Trias politica menjadi prinsip normatif bahwa kekuasaan idealnya tidak diserahkan kepada pihak yang sama, agar terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.[56] Meskipun dalam praktiknya cukup sulit, karena *trias politica* menyebabkan adanya pemisahan kekuasaan secara absolut sehingga tidak terbentuk adanya pengawasan dan keseimbangan antar masing-masing cabang kekuasaan. Oleh karenanya, dalam ajaran *trias politica* terdapat adanya proses *checks and balances* terhadap hubungan antar lembaga. Dalam *checks and balances* terdapat tindakan saling menguji antar masing-masing lembaga, hal ini dilakukan agar lembaga tidak melampaui batas kewenangan yang telah ditentukan. Selain itu, lembaga juga tidak saling mencampuri kewenangannya satu sama lain. Dengan demikian antar lembaga dapat terciptanya suatu perimbangan kewenangan.

Miriam Budiarjo dalam bukunya juga memberikan penjelasan terkait *trias politica*. Miriam berpendapat bahwa *trias politica* merupakan anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga jenis kekuasaan : *pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*); *kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).[57]

Di Indonesia, kekuasaan negara pada ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif dipisahkan melalui konstitusi. Pada kekuasaan legislatif

55 Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1982, hlm. 3.
56 *Ibid.*
57 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 151.

memuat tiga lembaga negara, yakni DPR, DPD dan MPR. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, beserta organ kelembagaan dibawahnya. Kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai penegak hukum dan keadilan yang memiliki kekuasaan yang merdeka.[58] Akan tetapi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, juga menyebutkan adanya lembaga negara lain yang diberikan kewenangan diluar tiga kekuasaan pokok negara. Hal ini tentu menjadi persoalan, sehingga menimbulkan anggapan, bahwa konstitusi Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan secara utuh. Dengan jumlah organ-organ negara yang lebih dari 3 maka tidak menutup kemungkinan setiap organ mempunyai fungsi lebih dari satu atau sebaliknya.

Setelah mengalami amandemen, jelaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tidak menganut teori *Trias Politica.* Sebab, telah terjadi reformasi pembagian kekuasaan, yakni adanya "*check and balances*" antara tiga lembaga negara yang mendapat mandat langsung rakyat melalui pemilihan umum, yaitu DPR, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden.

Adapun Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan cabang kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Langkah ini merupakan penegasan terhadap prinsip indepenedensi kehakiman dalam konstitusi yang sebelumnya hanya dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945.[59] Penegasan kemandirian kekuasaan kehakiman juga memperkuat kedudukan lembaga kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya.[60]

Lembaga negara dalam UUD 1945 hasil amandemen juga dilengkapi dengan lembaga negara yang mendukung terwujudnya negara hukum yang demokratis, seperti KY serta KPU dan terwujudnya "*good corporate governance*" seperti BPK, Bank Sentral (BI) dan komisi-komisi yang mandiri serta independen lainnya.

58 Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

59 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran,* (Jakarta: Mizan, 2001), hlm. 105

60 Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. ke-1, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 273.

5. Teori Sistem Pemerintahan Presidensial

a. Konsep Sistem Pemerintahan

Negara Republik Indonesia menganut bentuk Negara Kesatuan sebagaimana telah disepakati oleh para *founding fathers* serta termaktub dalam Alinea ke-4 UUD NRI Tahun 1945 dan menjadi salah satu dasar filosofis Indonesia yakni dalam Pancasila sila ke tiga yang berbunyi "Persatuan Indonesia". Secara tidak langsung bentuk tersebut sebagai suatu karya bersama pendiri bangsa dengan partisipan dari berbagai unsur dan golongan pada saat fase konseptualisasi Pancasila.[61] Konsep persatuan tersebut menjadi landasan penting dalam terbentuknya negara kesatuan, bukan dalam bentuk federasi ataupun konfederasi. Pada penyelenggaraan negara dalam bentuk kesatuan ini selanjutnya harus didasarkan pada suatu sistem pemerintahan yang menjadi hal krusial bagi penyelenggaraan negara.Sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara, sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem tentang pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara dalam menyelenggarakan kepentingan rakyat. Dalam sistem tersebut memuat struktur pemerintahan yang terdiri dari fungsi-fungsi yang beperan penting terhadap ketentuan pelaksanaan pemerintahan yakni dalam wilayah legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Semua fungsi tersebut saling berkorelasi dan mempengaruhi satu sama lain, membentuk sebuah sistem pemerintahan dengan metode kerja lembaga-lembaga negara yang saling berkaitan.[62]

Pandangan terhadap sistem pemerintahan dalam mengatur mekanisme atas lembaga-lembaga negara dapat ditinjau dari berbagai perspektif. Sri Soemantri berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan antar lembaga legislatif dan eksekutif. Ismail Sunny juga berpendapat bahwa sistem pemerintahan sebagai suatu sistem tertentu yang menjelaskan tentang hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang paling tinggi dalam suatu negara. Adapun, Jimly Asshiddiqie mengartikan sistem pemerintahan sebagai suatu kajian pemerintahan yang aspeknya sangat dinamis

61

62 Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 46.

dan menghubungkan fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif.[63] Berdasarkan pandangan beberapa perspektif tersebut, dapat disimpulkan bawa sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara dalam proses penyelenggaraan suatu negara.

Dalam hukum tata negara, arti sistem pemerintahan mempunyai batasan pengertian yang berbeda-beda. *Pertama*, dalam arti sempit sistem pemerintahan dapat berarti sebuah kajian yang melihat hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam sebuah negara. Kajian ini menghasilkan dua corak pemerintahan yakni, sistem parlementer dan sistem presidensial. *Kedua*, sistem pemerintahan dalam arti luas yakni suatu kajian pemerintahan negara yang bertolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat dengan bagian-bagian yang ada di dalam negara. Dalam pandangan ini sistem pemerintahan negara dibedakan menjadi negara kesatuan, negara serikat (federal), dan negara konfederasi. Adapun *Ketiga*, sistem pemerintahan dalam arti sangat luas, yakni kajian yang mengutamakan hubungan antara negara dengan rakyatnya. Berdasar kajian ini, sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi sistem pemerintahan monarki, pemerintahan aristokrasi dan pemerintahan demokrasi.[64]

Pada referensi lain, pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam melaksanakan kesejahteraan rakyatnya serta kepentingan negara sendiri; sehingga tidak berarti sebagai pemerintahan yang sekedar menjalankan tugas dalam ranah eksekutif saja, akan tetapi juga mencangkup tugas-tugas lainnya seperti dalam legislatif dan yudikatif, jadi sistem pemerintahan merupakan pembagian kekuasaan serta relasi antar lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan-kekuasaan negara untuk kepentingan rakyat.[65]

Secara garis besar, sistem pemerintahan dibagi menjadi dua macam yakni sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Sementara itu terdapat juga sistem

63 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 210.

64 Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Ombak, 2012, hlm. 1.

65 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm. 171.

pemerintahan yang menggabungkan unsur-unsur baik dalam sistem presidensial dan sistem parlementer. Sistem ini disebut sistem pemerintahan campuran.

b. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus pusat kekuasaan negara. Sistem pemerintahan ini terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).[66] Oleh karena itu, Presiden mempunyai rentang kekuasaan yang lebih luas tidak hanya sebatas pada kekuasaan eksekutif saja, tetapi juga menyentuh wilayah fungsi legislasi dan yudisial. Beberapa ahli memberikan pandangan terkait ciri sistem pemerintahan presidensial. Jimly Asshidiqie misalnya, berpendapat bahwa sistem pemerintahan presidensial memiliki beberapa prinsip pokok yang bersifat universal,, sebagai berikut:[67]

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak dapat dibagi dan yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja;
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya yaitu kepala negara sebagai kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu Presiden atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan begitupun sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen atau memaksa parlemen;

66 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm. 311.

67 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm. 316.

7. Jika dalam sistem parlemen berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Selain itu menurut Mahfud MD, terdapat empat ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu :[68]

1. Kepala negara juga menjadi kepala pemerintahan;
2. Pemerintah atau Presiden tidak bertanggungjawab pada parlemen;
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden;
4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Secara umum sistem pemerintahan presidensial memiliki tiga kelebihan, yakni:[69]

1. Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan stabilitas kabinet sebagai ciri utama dari sistem parlementer. Sedangkan dalam sistem presidensial, kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat.
2. Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis daripada pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan

68 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, hlm. 74.

69 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 255-256.

paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih langsung oleh rakyat memiliki nilai validitas yang tinggi.

3. Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi (perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah).

Selain adanya beberapa kelebihan dari sistem pemerintahan presidensial, sistem ini juga memiliki kekurangan yakni sebagai berikut:[70]

1. Konflik eksekutif-legislatif bisa berubah menjadi jalan buntu, adalah akibat dari koeksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial yang mungkin bertentangan. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, yang mudah menemukan jalan keluar karena adanya mosi legislatif sehingga dapat menjaga legislatif dan eksekutif tetap sejalan dalam sistem parlementer.
2. Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. Sistem ini dianggap tidak memiliki elastisitas, segala sesuatu ditetapkan secara kaku, dan sikap revolusioner dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada. Masalah ini diperburuk oleh ketentuan bagi wakil presiden yang menggantikan presiden secara otomatis jika presiden berhalangan tetap (meninggal) atau tidak mampu lagi menjalankan tugasnya. Pergantian otomatis ini dipilih sebelumnya sehingga bukan merupakan orang yang paling tepat dalam keadaan baru di mana suksesi itu berlangsung.
3. Sistem ini berjalan atas dasar aturan "pemenang menguasai semua" yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua

70 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*...,, hlm. 256-257.

potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden hanya seorang calon dan satu partai yang dapat menang, dan calon lain kalah. Selain itu konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sangat sedikit intensif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah belah.

c. Praktik Sistem Presidensiil di Indonesia

Sembilan prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana telah mengutip pendapat Jimly diatas, berlaku dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Menurut Jimly sendiri, sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 dapat dikatakan merupakan sistem presidensial. Bahkan jika dibandingkan dengan praktik sistem presidensial yang dianut UUD sejak sebelum diadakan perubahan, maka sistem pemerintahan presidensial yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan yang paling murni.[71]

Ciri sistem pemerintahan presidensial ditemui dalam rumusan UUD NRI 1945. Misalnya, Presiden memiliki kekuasaan untuk mengajukan,[72] menyetujui,[73] dan mengesahkan RUU,[74] membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu),[75] dan menetapkan peraturan pemerintah,[76] Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih secara langsung oleh

71 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok* ..., hlm. 317

72 Pasal 5 UUD NRI 1945 berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat"

73 Pasal 20 Ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

74 Pasal 20 Ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang."

75 Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi "Dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang."

76 Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."

rakyat,[77] dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR.[78]

6. Teori Fungsi Parlemen

a. Konsep Parlemen

Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat dibentuk untuk membuat Undang-undang, atau untuk melihat apakah Undang-undang dilaksanakan sebagaimana mestinya dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan penerimaan keuangan publik. Montesquieu juga mengemungkakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat UUD dan Undang-undang.[79]

Carl J.Friedrich membagi dua fungsi parlemen, pertama sebagai (*representative assemblies*) dan kedua sebagai (*deliberative assemblies*).[80]

a. Parliament as Representative Assemblies

Carl J.Friedrich menjelaskan bahwa parlemen hingga saat ini adalah lembaga utama dari pemerintahan perwakilan modern dan sebagai majelis perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi merupakan fungsi utama, yang lebih formal dibandingkan politis, karena secara politik, fungsi legislasi banyak dilakukan oleh birokrasi.

77 Pasal 6 UUD 1945 lama berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak." Bunyi Pasal 6A UUD NRI 1945 berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

78 Bunyi Pasal 7C berbunyi "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat."

79 Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral Studi Banding antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 16

80 *Ibid,* hlm. 18

b. Parliament as Deliberative Assemblies

Parlemen sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan, merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktivitas masyarakat. Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, dan teknik pelaksanaannya dilakukan melalui *speech and debate*, serta *questions and interpellation*.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa setelah perubahan UUD 1945, Parlemen Republik Indonesia terdiri dari dari tiga pilar, yaitu MPR, DPR, dan DPD.[81] Hakikatnya, fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan fungsi tersebut adalah fungsi anggaran (*budget*). Pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi merupakan kewenangan parlemen yang sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah hak *budget*, hak interpelasi, hak angket, hak usul resolusi, hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu.

Selain hak bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak tersebut penting sebagai instrumen yang dapat digunakan dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.[82]

---

81 Lihat Jimly Asshiddiqie, Konstitusi ...,hal. 74. Sistem tiga kamar sebagai sistem yang digunakan Parlemen RI setelah Perubahan UUD 1945 antara lain dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Focus Group Discussion* "Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI" di Jakarta 28 Januari 2003. Lihat Janedjri M. Gaffar, el aI., ed. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Sekretariat Jenderal MPR RI-UNDP: Jakarta, 2003), hlm. 202.

82 Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*,(Yogyakarta : FH UII Press 2005) hlm.80-81

b. Fungsi Parlemen di Indonesia

Secara normatif, DPR, selaku lembaga perwakilan di Indonesia, memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Mendalami **fungsi legislasi**, pengertian kata "legislasi" berasal dari bahasa Inggris "*legislation*" yang berarti "perundang-undangan", atau "pembuatan undang-undang". Dalam KBBI, kata "legislasi" mengandung makna pembuatan undang-undang. Sebagai fungsi untuk pembuatan undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*).[83]

Woodrow Wilson dalam "*Congressional Government*" menulis *legislation is an aggregate, not a simple production.*[84] Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin menyatakan legislasi sebagai "*any form of law making*"[85] yang bila diletakkan dalam teori trias politika fungsi legislasi berada dalam wilayah legislatif. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam membuat atau membentuk undang-undang.[86]

Fungsi anggaran (*budgeting*) oleh sebagian ahli tidak menempatkannya sebagai salah satu fungsi parlemen. Jimly mengatakan fungsi *budgeting* selalu dituangkan dalam bentuk undang-undang yang pelaksanaannya juga harus diawasi oleh parlemen.[87] Oleh sebab itu, fungsi anggaran diposisikan sebagai penggabungan antara fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Hal ini menurut Saldi didasarkan pada argumentasi, anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) ditetapkan dengan undang-undang sehingga masuk dalam logika bekerjanya fungsi legislasi. Sementara itu, fungsi pengawasan merupakan keharusan DPR untuk mengawasi pelaksanaan APBN.[88]

83 S.A. Walkland, *The Legilative Process in Great Britain,* (New York-Washington: Frederick A. Praeger Publisher, 1968), hlm. 10. Lihat catatan kaki Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. ke-1, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 42.

84 S.A. Walkland, *The Legilative Process in Great Britain,* (New York-Washington: Frederick A. Praeger Publisher, 1968), hlm. 21.

85 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 31-32.

86 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi di Indonesia,* Edisi Kedua, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 43-44.

87 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...,* hlm. 160.

88 Saldi Isra, *Lembaga Negara...,* hlm. 46-47.

Fungsi pengawasan (*controlling*), secara bahasa mencakup pula pengendalian.[89] Menurut Bagir Manan, kontrol merupakan sebuah fungsi sekaligus hak. Sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).[90]

Adapun menurut Muchsan, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto,* sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.[91] Menurut Jimly, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan menjadi:[92]

1) pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2) pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3) pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
4) pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
5) pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
6) pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).

89 Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah,* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 18

90 Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif," *Makalah* pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000, hlm. 1-2. Lihat catatan kaki Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan,* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011), hlm. 169.

91 Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 38.

92 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...,* hlm. 163.

7. Teori Haluan Negara

Kata "haluan", menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dapat berarti "arah, tujuan, maupun pedoman". Haluan negara bermakna arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara,[93] *policy* atau kebijakan.[94] Haluan negara menjadi pedoman bagi arah penyelenggaraan negara yang dapat berupa haluan politik, baik di bidang ekonomi, kebudayaan, maupun hukum.[95] Haluan negara secara esensial memuat prinsip-prinsip pokok arah pembangunan dan penyelenggaraan negara Indonesia. Haluan negara bersifat memandu dan membimbing serta mengarahkan bekerjanya fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuan bernegara.[96]

Haluan negara dijabarkan dalam berbagai perspektif menurut para ahli, secara arti luas sampai dengan arti sempit dalam batasan-batasan tertentu. Yudi Latif misalnya, berpendapat bahwa haluan negara bisa dikelompokkan menjadi dua substansi yaitu; *Pertama*, Haluan Negara yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan serta kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan; *Kedua*, Haluan Negara bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan terpimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang.[97]

Pendapat lain oleh Jimly Asshiddiqie, menjelaskan haluan negara terhadap konteks negara Indonesia dalam tiga pengertian, yaitu; *Pertama* haluan negara merupakan haluan yang termuat dalam UUD atau termuat juga secara khusus dalam konstitusi

93 Bisariyadi, "Haluan Negara", *Konstitusi,* No. 152, Oktober 2019, hlm. 69.

94 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi,* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 7.

95 Mei Susanto. "*Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Sistem Presidensil Indonesia*", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 3, September 2017, hlm. 431.

96 Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*". https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila, diakses pada 30 Mei 2021, pukul 17.08 WIB.

97 Yudi Latif, *Rancang Bangun GBHN*, Kompas, Edisi 30 Agustus 2016.

negara yang dirumuskan dalam bab tersendiri, istilah lainnya yakni "*Directive Principles of State Policy*" (Prinsip-Prinsip Haluan Kebijakan Negara)*; Kedua,* haluan negara itu tidak lain adalah haluan yang terkandung di dalam berbagai ketetapan MPR, terutama sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, yang berjumlah cukup banyak. Semua isi ketetapan MPR merupakan haluan negara dalam pengertian kedua tersebut; *Ketiga,* haluan negara dalam arti rencana pembangunan jangka menengah serta panjang sebagai acuan pengarahan untuk perencanaan program pembangunan dalam jangka pendek dan rencana pembangunan tahunan yang terdapat dalam RAPBN. Pengertian ketiga ini, dimulai oleh Bung Karno dengan gagasan pembangunan semesta berencana sejak tahun 1960 dan kemudian dikembangkan pada era Orde Baru dengan istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).[98]

Serupa namun tidak sama, dalam segi bahasa, *directive principle* memiliki padanan makna yang sama dengan haluan negara apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. *Directive principle* merupakan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman dalam menentukan haluan negara.[99] Terdapat dua pengaturan *directive principle* dalam setiap konstitusi. *Pertama, directive principle* merupakan petunjuk asasi yang menjadi landasan bagi lembaga negara, khususnya membentuk undang-undang untuk mengeluarkan kebijakan yang terprogram. *Kedua, directive principle* memuat pembatasan bahwa pengaturan *directive principles* bukanlah menjadi ranah pengadilan untuk membuat penafsiran atasnya dan kemudian, mengeluarkan putusan yang mengubah arah kebijakan yang telah dikeluarkan negara, dalam hal ini pemerintah.[100]

Ruang lingkup kajian terhadap model-model haluan negara biasanya mencakup, yaitu: (1) materi muatan haluan negara; (2) kaidah pelaksanaan haluan negara; dan (3) kaidah penegakan haluan negara.[101] Kemudian, dalam kaidah pelaksanaan, terdapat dua model

98 Jimly Asshiddiqie. 2019. *Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*. ICMI. (https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-%20negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila, dikutip pada Selasa 1 Juni, pukul 13.00).

99 Bisariyadi, "Haluan Negara...., hlm. 69.

100 *Ibid*.,

101 Pusat Studi Kebijakan Negara FH UNPAD, *Kajian Akademik: Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), hlm. 3.

penerjemahan haluan negara yang melingkupi; *Pertama*, struktur pelaksanaan haluan negara, yakni siapa yang melaksanakan haluan negara; *Kedua,* pembentukan haluan negara, yakni dengan cara apa dan bagaimana haluan negara tersebut diterjemahkan. Kaidah pelaksanaan ini sangat dipengaruhi oleh bagaimana konstitusi menstrukturkan haluan negara. [102]

Pembahasan mengenai kaidah pelaksanaan ini berkaitan erat dengan kandungan haluan negara, yakni prinsip (*the principles*) dan kebijakan (*policy*). Prinsip merupakan aturan yang mengikat (*binding rules*) yang harus dipatuhi dalam setiap tindakan pemerintah. Adapun kebijakan adalah *guidelines* untuk orientasi negara.[103] Mengingat suatu kebijakan negara hanya mempunyai daya ikat yang bersifat memaksa jika dituangkan dalam produk hukum tertentu. Maka, haluan negara dapat diejawantahkan dalam bentuk norma. Melihat cara norma tersebut dilaksanakan, maka prinsip (*the principles*) mengatur segala sesuatu secara jelas sehingga norma tersebut secara langsung dapat dilaksanakan. Adapun kebijakan (*policy*), mengatur secara tidak jelas dan perlu pengaturan lebih lanjut agar normanya dapat dilaksanakan. Inilah yang menjadi diskursus haluan negara langsung dan haluan negara tidak langsung.[104]

Haluan negara langsung dengan melihat prakteknya dapat dilaksanakan secara langsung, sedangkan haluan negara tidak langsung adalah haluan yang praktiknya tidak dapat dilaksanakan secara langsung (tidak operasional). Haluan negara langsung terakomodir dalam prinsip (*the principles*). Sedangkan haluan negara tidak langsung terakomodir dalam kebijakan (*policy*).

---

102 Ibid., hlm. 7-8.

103 Joaquin G. Bernas, S.J., *The Intent of the 1986 Constitution Writers*, (Manila: Rex Book Store, 1995), hlm. 33.

104 Diskursus mengenai haluan negara langsung dan tidak langsung dapat menyinggung beberapa persoalan. Misalnya, haluan negara langsung diartikan sebagai haluan yang diatur secara langsung di dalam konstitusi, atau yang secara langsung dapat ditegakkan di pengadilan jika terjadi penyimpangan (*non self-executory*). Adapun haluan negara tidak langsung diartikan sebagai haluan yang tidak diatur secara langsung di konstitusi, atau yang tidak secara langsung dapat ditegakkan di pengadilan jika terjadi penyimpangan (*self-executory*). Dalam kasus ini, Penulis lebih ingin mendudukkan permasalahan dari -bagaimana suatu haluan negara dilaksanakan, bukan dari -dimana haluan negara itu ditempatkan atau bagaimana penegakan hukum atas pelanggaran haluan negara.

8. Teori Amandemen

Konstitusi menjadi landasan dalam penyelenggaraan urusan bernegara. Konstitusi dimaksudkan agar terjadinya kepastian dalam suatu sistem ketatanegaraan, sehingga tindakan para penguasa dapat dibatasi dan hak-hak yang harus diperoleh masyarakat dapat terjamin dari tindakan sewenang-wenang, serta dapat terjamin pula kepentingan masyarakat.[105] Namun, paradigma tersebut berkembang seiring berjalannya waktu. Awalnya hanya terbatas sebagai pembatasan dan perlindungan, kemudian paradigma tersebut bergeser lebih jauh menjadi pembatasan, perlindungan, serta pensejahteraan. Artinya, konstitusi dapat dimaksudkan sebagai alat untuk mendasari pemerintahan dalam melaksanakan kegiatan pensejahteraan masyarakat.

Sejatinya, masyarakat dan konstitusi selalu berhubungan. Masyarakat modern yang dinamis, selalu berkembang dan berubah sehingga harus dapat diikuti dan dijawab oleh konstitusi. Jhon P. Wheeler, Jr., berpendapat bahwa perubahan suatu konstitusi merupakan suatu keniscayaan. Sejalan dengan hal ini Romano Prodi juga menambahkan, bahwa konstitusi yang tidak dapat diubah adalah konstitusi yang lemah, sebab dia tidak dapat menyesuaikan dengan realitas yang terus berubah-ubah.[106]

Dalam perubahan konstitusi, metode atau cara amandemen menjadi bagian penting yang perlu diperhatikan. Pada dasarnya, perubahan konstitusi atau suatu Undang-Undang Dasar dapat diamati dari dua sisi, yakni perubahan secara formal dan perubahan secara materil. Perubahan secara formal ditentukan oleh konstitusi itu sendiri. Sedangkan secara materil dapat berlangsung menurut berbagai bentuk, antara lain: penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, konvensi ketatanegaraan.[107]

---

105 Juniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm 36-37.

106 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Anatara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm 71

107 Chaidir Ellydar dan Fahmi Sudi, Hukum Perbandingan Konstitusi (Yogyakarta: Totalmedia, 2010), hlm 46.

Adapun diantara para ahli yang berpendapat terkait perubahan konstitusi adalah sebagai berikut; *Pertama*, menurut Jellinek secara sederhana membedakan antara *Vervassunganderung* (perubahan UUD yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang disebut dalam UUD itu sendiri) dan *Vervassungwandlung* (perubahan dengan cara yang tidak disebut dalam UUD tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi*, Coup d'etat, convention*, dan sebagainya).[108] Hal ini berarti bahwa konstitusi dapat diubah melalui prosedur formal dan melalui prosedur informal. Dengan istilah lainnya perubahan konstitusi dapat terjadi dengan pembentukan hukum secara biasa (*normale rechtsvorming*) dan pembentukan hukum secara luar biasa (*abnormale rechtsvorming*).

Menurut K.C. Where, terdapat empat macam metode dalam perubahan konstitusi, yakni : *pertama*, Amandemen formal;[109] (2) Penafsiran hukum;[110] (3) Kebiasaan dan tradisi.[111]

Ketiga, menurut C. F. Strong menyatakan ada empat cara perubahan konstitusi, yakni sebagai berikut*;* (1) Perubahan Konstitusi yang dilakukan dengan batasan-batasan tertentu; (2) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum; (3) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh negara-negara bagian; (4) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh suatu konvensi atau dilakukan oleh lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.[112]

Salah satu cara perubahan konstitusi adalah dengan konvensi atau *convention of the constitution*, kerap diberi pengertian sebagai aturan hukum kebiasaan perihal hukum publik; hukum kebiasaan yang tidak tertulis dalam aspek ketatanegaraan. Dengan kata lain, konvensi ketatanegaraan merupakan kelaziman yang muncul dalam pelaksanaan kehidupan ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan juga berarti sebagai aktivitas ketatanegaraan yang dikerjakan secara berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan, meskipun ia bukan hukum.

108 Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm 50

109 K. C. Wheare*, Konstitusi-Konstitusi Modern*, Penerjemah Imam Baehaqie, Cetakan ke5 (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm 127.

110 *Ibid*., hlm. 151

111 *Ibid*., hlm. 184

112 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni‟matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 29

9. Teori Hukum Pembangunan

Pembangunan menjadi hal yang fundamental di Indonesia. Prosesnya tak lepas dari tujuan untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yakni menyatakan melindungi segenap bangsa Indonesia serta seluruh tumpah darah Indonesia dan turut dalam mewujudkan kesejahteraan umum, berdasarkan kehidupan bangsa dan ikut serta menciptakan perdamaian dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Diantara yang menjadi sasaran dalam pembangunan adalah pembangunan hukum yang merupakan alat pengatur dan pengontrol setiap kegiatan manusia. Perlunya pembangunan hukum juga untuk menjadi pengingat, Negara Indonesia merupakan negara yang berdaulat sehingga membutuhkan adanya hukum nasional mencerminkan nilai-nilai kultur dan budaya bangsa.

Mochtar Kusuma Atmajda dalam teori hukum pembangunan yang ditinjau dari beberapa literatur Mochtar, memberikan tiga hal terpenting yakni (1) *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (2) *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (3) *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional.*[113] Adapun sebab terbentuknya teori hukum pembangunan atau disebut juga Madzhab UNPAD[114] ini, yaitu; *Pertama,* adanya asumsi bahwa hukum tidak mempunyai peran dan justru menjadi penghambat perubahan masyarakat; *Kedua,* fakta masyarakat Indonesia telah mengalami perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern.[115]

Berdasarkan faktor tersebut Mochtar berpendapat bahwa tujuan pokok hukum apabila direduksi maka mengarah kepada lahirnya ketertiban, dalam hal ini menjadi syarat penting adanya ketertiban masyarakat. Namun untuk sampai pada ketertiban, perlu usaha terlebih dahulu dengan adanya kepastian hukum.[116]

113 Shidarta ,(eds.), *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi Dan Implikasi*.(Jakarta: Episteme Institute, 2012) hlm..10.

114 Meskipun istilah madzhab menurut Shidarta dirasa kurang tepat dengan teori ini, dengan beberapa alasan.

115 Lihat Otje Salman dan Eddy Damian (eds*.), Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja*, (Bandung: penerbit alumni, 2002.) hlm 5.

116 Mochtar Kusuma Atmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*,(Bandung: Penerbit Bina Cipta, tanpa tahun).hlm.13

Selain itu, Mochtar juga mengemukakan bahwa terkait fungsi hukum bagi masyarakat Indonesia yang sedang membangun, tidak cukup hanya sekedar untuk menjamin kepastian dan ketertiban saja, tetapi fungsi hukum juga diharapkan dapat menjadi sarana pembaharuan masyarakat. Hal tersebut diadopsi dari teori Roscoe Pound tentang "*law as tool of social engineering* " yang berkembang di Amerika Serikat dengan beberapa pikiran pokok, yaitu sebagai berikut;[117] *Pertama*, ketertiban dan keteraturan dalam rencana pembaharuan atau pembangunan adalah sesuatu yang diinginkan bahkan dipandang mutlak adanya; *Kedua*, hukum dalam arti kaidah atau peraturan dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam artian sebagai penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki arah pembaharuan.

Jika diuraikan lebih lanjut secara teoritis, Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja, banyak dipengaruhi oleh cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (*minus konsepsi mekanisnya*). Namun Mochtar menginterpretasikannya dengan melakukan penyesuaian terhadap kondisi masyarakat Indonesia. Sehingga teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja memiliki pokok-pokok pikiran tentang hukum yakni sebagai berikut:[118]

1. Bahwa arti dan fungsi hukum dalam masyarakat direduksi pada satu hal yakni ketertiban (*order*) yang merupakan tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan terhadap ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat yang tertib dan merupakan fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat dalam segala bentuk. Guna mencapai ketertiban dalam masyarakat maka diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. Disamping itu, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda bentuk dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.

117 Mochtar Kusuma Atmadja, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum* Nasional,(Bandung: Penerbit Binacipta, 1995) hlm.13

118 Mochtar Kusumaatmadja di dalam Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung ,Alumni,2002, hlm 3-15

2. Bahwa hukum sebagai kaidah sosial, tidak berarti pergaulan antara manusia dalam masyarakat hanya diatur oleh hukum, namun juga ditentukan oleh agama, kaidah-kaidah susila, kesopanan, adat kebiasaan dan kaidah-kaidah sosial lainya. Oleh karenanya, antara hukum dan kaidah-kaidah sosial terdapat jalinan hubungan erat antara satu dan lainnya. Namun jika terdapat ketidaksesuaian antara kaidah hukum dan kaidah sosial, maka dalam penataannya kembali kepada ketentuan-ketentuan hukum yang dilakukan dengan cara teratur, baik mengenai bentuk, maupun alat pelaksanaannya.

3. Bahwa hukum dan kekuasaan mempunyai hubungan timbal balik, dimana hukum memerlukan kekuasaan bagi pelaksanaanya karena tanpa kekuasaan hukum itu tidak lain merupakan kaidah sosial yang berisikan anjuran saja. Sebaliknya kekuasaan ditentukan batas-batasnya oleh hukum. Secara populer dikatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman.

4. Bahwa hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*The living law*), dalam masyarakat tentunya merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri.

5. Bahwa hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat artinya hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Fungsi hukum tidak hanya memelihara dan mempertahankan dari yang telah tercapai, namun fungsi hukum tentunya harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu sendiri. Penggunaan hukum sebagai alat untuk melakukan perubahan-perubahan kemasyarakatan harus sangat berhati-hati

agar tidak timbul kerugian dalam masyarakat, sehingga harus mempertimbangkan segi sosiologi dan antroplogi kebudayaan masyarakat.

Mochtar juga memberikan definisi tentang hukum yang dirasa lebih memadai. Beliau berpendapat bahwa hukum idealnya tidak hanya dilihat sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia saja, tetapi harus juga mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu menjadi kenyataan.[119] Analisis dari makna definisi yang dicetuskan oleh Mokhtar tersebut adalah; *Pertama,* Kata asas dan kaidah menggambarkan hukum sebagai gejala normatif, sedangkan kata lembaga dan proses menggambarkan hukum sebagai gejala sosial; *Kedua,* Mochtar ingin memberikan gambaran bahwa Kata asas memperlihatkan aliran hukum alam, karena asas itu berkaitan dengan nilai-nilai moral tertinggi yakni keadilan, sedangkan kata kaidah memperhatikan pengaruh aliran positivisme hukum karena kata kaidah memiliki sifat normatif. Mokhtar juga ingin menggambarkan bahwa Kata lembaga erat memperhatikan pandangan mazhab sejarah. Sedangkan Kata proses memperhatikan pandangan *Pragmatic legal realism* dari Roscoe Pound, yaitu proses terbentuknya putusan hakim di pengadilan.

Selanjutnya, kata lembaga dan proses mencerminkan pandangan *Sosiological jurisprudence* sebab lembaga dan proses adalah cerminan dari *living law* yakni sumber hukum tertulis dan tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat. Kata kaidah mencerminkan berlakunya kaidah dalam kenyataan yang menggambarkan bahwa bentuk hukum idealnya haruslah Undang-undang.

Teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja selanjutnya direvisi oleh Romli Atmasasmita melalui pendekatan BSE (*Bureucratic and Social Engineering*) yang akhirnya disebut dengan teori hukum pembangunan generasi II (1980). Dalam pembangunan nasional, konsep ini dapat terealisasi secara efektif,

119 Mochtar Kusumaatmadja di dalam Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung ,Alumni,2002, hlm 91

apabila pihak aparat penyelenggara negara dan warga negara sama-sama memahami fungsi dan peranan hukum sebagai berikut:[120]

1. Hukum tidak dipandang sebagai seperangkat norma yang harus dipatuhi oleh masyarakat melainkan juga harus dipandang sebagai sarana hukum yang membatasi wewenang dan perilaku aparat hukum dan pejabat publik;

2. Hukum bukan hanya diakui sebagai sarana pembaharuan masyarakat semata, tetapi juga sebagai sarana pembaharuan birokrasi;

3. Kegunaan dan kemanfaatan hukum tidak hanya dilihat dari kacamata kepentingan pemegang kekuasaan (negara) melainkan juga harus dilihat dari kacamata pemangku kepentingan (*stakeholder*), dan kepentingan korban (*victims*);

Fungsi hukum dalam kondisi masyarakat yang rentan (*vulnerable*) dan dalam masa peralihan (*transisional*), baik dalam bidang sosial, ekonomi dan politik, tidak dapat dilaksanakan secara optimal hanya dengan menggunakan pendekatan preventif dan represif semata, melainkan juga diperlukan pendekatan restoratif dan rehabilitatif;Agar fungsi dan peranan hukum dapat dilaksanakan secara optimal dalam pembangunan nasional, maka hukum tidak semata-mata dipandang sebagai wujud dari komitmen politik, melainkan harus dipandang sebagai sarana untuk mengubah sikap dan cara berpikir (*mindset)* dan perilaku (*behavior*) aparatur birokrasi dan masyarakat bersama-sama.

120 Romli Atmasasmita, "*Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional"*, Hukum PRIOR'S, Vol . 3 No. 1, Tahun 2012, hal. 13

10. Teori Hierarki Norma Hukum

Hans Kelsen mencetuskan teori jenjang norma hukum atau yang kemudian disebut dengan *stufentheorie* (s*tufenbau des rechtlehre theory*). Ia terilhami oleh Adolf Merkl yang mengatakan bahwa norma hukum memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechantlitz*), dalam arti norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya. Karena terilhami oleh pemikiran muridnya itu, Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi juga berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya hingga sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm* atau disebut juga *ursprungsnorm* atau *urnorm*).[121]

Oleh Hans Nawiasky, teori *stuffenbau* Kelsen dikembangkan lagi hingga tercetus *stufenordnung des rechctnormen.* Dalam bukunya *Algemenee Rechtslehre,* Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum tidak hanya berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, tetapi juga berkelompok-kelompok. Setidaknya pengelompokan tercipta dengan membagi norma ke dalam empat kelompok besar, yakni *pertama, staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), *kedua, Staatgrundgezetz* (Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara), *ketiga, FormellGezets* (Undang-undang Formal), *keempat, Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).[122]

Norma dasar bersifat *pre-supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi sebagai suatu hipotesa, yang fiktif dan aksioma.[123] Norma dasar merupakan norma

121 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* (New York: Russel & Russel, 1945) hlm. 113.

122 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe,* (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, Cet. 2 1948) hlm. 31.

123 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1,* (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007), hlm. 47.

tertinggi dalam suatu sistem norma tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan "gantungan" bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed.*[124] Dalam kaitannya dengan norma dasar, Kelsen menyebut *Grundnorm* sedangkan Nawiasky menyebut *Staatsfundamentalnorm.* Perbedaan ini terjadi karena Nawiasky beranggapan bahwa *Grundnorm* ataupun *Staatsgrundnorm* tidak dapat diubah atau bersifat tetap. Padahal norma dasar itu dapat berubah sewaktu-waktu seperti oleh adanya pemberontakan, *coup d'etat* (kudeta), *putsch, anschluss,* dsb.[125]

Sistem hukum Indonesia mengenal hierarki norma hukum. Terlepas dari perdebatan yang mengakar padanya, di Indonesia hierarki norma hukum disebut juga hierarki peraturan perundang-undangan. Susunan hierarki ini tertuang dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000, UU No. 10 Tahun 2004, dan terakhir UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara ringkas, gambaran hierarki tersebut dijelaskan dalam bagan sebagai berikut.[126]

Tabel 1. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

	TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 12 Tahun 2011
Norma Dasar (*Grundnorm/Staatsfundamentalnorm*)	Pancasila (sumber dari segala sumber hukum)	Pancasila (sumber hukum dasar nasional)	Pancasila (sumber dari segala sumber hukum)	Pancasila (sumber dari segala sumber hukum)

124 *Ibid.,* h. 41.

125 A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV)", Disertasi Doktor, (Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 359.

126 Rizqo Dzulqornain, "Menggali Kedudukan Pancasila dalam Sistem Hukum Nasional," https://kliklegal.com/menggali-kedudukan-pancasila-dalam-sistem-hukum-nasional/, diakses pada Selasa, 29 Juni 2021 pukul 15.06 WIB.

Aturan Dasar (*Staatsgrundgezets*)	1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR/S	1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR	UUD 1945	1. UUD NRI 1945 2. Ketetapan MPR
Formalgezetz	UU/Perppu	1. UU 2. Perppu	UU/Perppu	UU/Perppu
Verordnung & *autonomesatzung*	1. PP 2. Keppres 3. Peraturan pelaksana lainnya, peraturan menteri, instruksi menteri	1. PP 2. Keppres 3. Perda	1. PP 2. Perpres 3. Perda	1. PP 2. Perpres 3. Perda Prov 4. Perda Kab

B. PRAKTIK EMPIRIS GARIS BESAR HALUAN NEGARA DARI MASA KE MASA DI INDONESIA

Garis - Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN) merupakan suatu pedoman bernegara bangsa Indonesia. Tujuan serta arah pandang bangsa Indonesia berpedoman dalam suatu dokumen berisi GBHN lewat berbagai instrumen hukumnya. Dari masa Orde Lama (selanjutnya disebut Orla) hingga era reformasi banyak sekali dekadensi mekanisme maupun muatan yang dirubah. GBHN diterjemahkan ke dalam berbagai bentuk instrumen hukum sesuai dengan dinamika politik hukum pada masa itu.

Era reformasi tidak menggunakan sebutan GBHN. Namun tetap, cara pandang bangsa Indonesia tidak bisa terlepaskan dari panduan bernegara. Setiap masa memiliki panduan bernegara yang terdapat kekurangan dan kelebihan masing-masing. Berikut akan dijabarkan praktik haluan negara di Indonesia dari masa ke masa. Harapannya, dengan adanya penjabaran praktik empiris ini, diharapkan bisa menjadi pembelajaran bagi perancang haluan negara c.q. PPHN ke depannya.

1. Era Orde Lama (Orla)

Panduan bernegara tidak kondusif untuk diterapkan pada masa awal kemerdekaan. Hal ini disebabkan negara Indonesia saat itu menghadapi agresi militer dari Belanda dan sekutunya. Fokus bernegara pada waktu itu adalah mempertahankan kemerdekaan Indonesia dengan segala upaya dari berbagai pemberontakan di dalam Negeri. Misalnya, seperti pemberontakan Partai Komunis Indonesia Madiun (PKI Madiun), Darul Islam Tentara Islam Indonesia (DITII), Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI), Perjuangan Semesta (Permesta), dan berbagai pemberontakan internal lainnya.

Meski demikian panduan bernegara sejatinya tetap ada. Panduan ini masih berbentuk Peraturan Menteri-Menteri. Haluan negara bangsa ini lahir dari pandangan Menteri Kemakmuran yaitu AK. Gani yang membentuk Badan Perancang Ekonomi dengan sistem yang dikenal dengan *Planning Board* pada tanggal 19 Januari 1947. Badan ini merupakan badan tetap yang bertugas me-nasionalisasi aset pasca Indonesia merdeka dari penjajah, dan memiliki program dengan durasi waktu dua sampai tiga tahun, yang kemudian diperpanjang sampai sepuluh tahun.[127]

Karena kondisi era Orla sangat tidak kondusif dari segi hukum dan politik, Badan Perancang Ekonomi rancangan AK. Gani kemudian diganti dengan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang dikomandoi oleh Mohammad Hatta. Tugas badan ini ialah sebagai wadah penelitian yang memberikan analisis terhadap diplomasi Pemerintahan Indonesia dengan Belanda. Selain urusan diplomasi, badan ini juga menggagas strategi untuk mengatur ekonomi yang dikenal dengan program "Dasar Pokok daripada Plan Mengatur

127 Imam Subakhan*,"GBHN DAN PERUBAHAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA",* Aspirasi. Vol. 5 No. 2, Desember 2014, hal.134.

Ekonomi Indonesia", yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran dengan cara sebagai berikut:

1. Memasifkan sektor produksi;
2. Memajukan perdagangan Internasional;
3. Mencapai kualitas hidup yang mumpuni;
4. Serta meningkatkan derajat kehidupan rakyat.[128]

Setelah cukup dengan negosiasi Internasionalnya, Pemerintahan Orla menunjuk I.J. Kasimo pada tahun 1948 sebagai Menteri Urusan Bahan Makanan. Karena pada saat itu pangan Indonesia sedang krisis, sehingga diperlukan suatu usaha untuk mengatasinya. Akhirnya I.J. Kasimo membuat program dengan nama "Plan Produksi Tiga Tahun RI" yang bertugas dalam swasembada pangan dan memenuhi pasokan pangan nasional. Namun agenda ini mengalami gangguan akibat ketidakstabilan hukum dan politik era Orla.[129]

Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 sudah memberikan amanat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membuat Garis–Garis Besar Haluan Negara di masa awal kemerdekaan yang mana tertera pada Pasal 3 yang berbunyi: *"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."* Akan tetapi situasi genting negara kala itu pada akhirnya melahirkan berbagai haluan atau panduan bernegara tidak berbentuk seperti GBHN yang dirancang oleh MPR namun dirancang oleh menteri-menteri Presiden seperti yang dijelaskan pada penjelasan sebelumnya.

Pada saat haluan negara diatur oleh para Menteri, Indonesia tidak menjalankan amanah UUD 1945 mengenai haluan negara. Pada tahun 1950-1957 Indonesia merubah corak demokrasinya menjadi demokrasi liberal dengan sistem pemerintahan parlementernya. Perdana menteri Wilopo membentuk Biro Perancang Negara pada tahun 1952, di bawah naungan Kementerian Negara Urusan Pembangunan yang dikomandoi oleh Ir. H. Juanda. Biro ini berhasil

128 *Ibid*

129 Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In Trans, 2004), hlm. 102.

menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun. Tahap Pertama dirancang untuk jangka waktu 1956-1960. Namun belum selesai dilaksanakan, kekacauan politik menyebabkan gagalnya haluan negara era demokrasi liberal. Sehingga terjadinya kekacauan pada tingkat pusat maupun daerah, dan RPLT kandas di tengah jalan.[130]

Pada akhirnya, 5 Juli 1959 terbitnya dekrit Presiden sebagai bentuk respon terhadap permasalahan politik dan hukum nasional saat itu. Tindak lanjut Dekrit Presiden inilah yang menjadi tonggak berdirinya Dewan Perancang Nasional (Dapernas) yang diketuai oleh Muhammad Yamin, hingga akhirnya melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963 Dapernas berubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas dari badan ini adalah menyusun arah pembangunan nasional. Masa ini (hampir saja) haluan negara berpedoman terhadap pidato Presiden Sukarno, pada setiap tanggal 17 Agustus. Hal ini menandakan era demokrasi terpimpin yang memusatkan arah pembangunan, hukum, dan politik pada figur Presiden Sukarno.[131]

Dokumen GBHN untuk pertama kalinya pada masa Orde Lama (Orla) tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. GBHN ini dibentuk dalam instrumen Peraturan Presiden, disebabkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) belum terbentuk, sehingga tujuan atau haluan negara bertumpu kepada pidato Presiden Sukarno pada tanggal 17 Agustus 1959 sebagai panglima tertinggi angkatan perang. Hal tersebut dinyatakan dalam pasal 1 Peraturan Presiden ini. Sedangkan tujuan dari GBHN pertama ini adalah melanjutkan perjuangan politik dan hukum Presiden Sukarno yang disebut sebagai *"Penemuan Kembali Revolusi Kita",* dalam model demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin yang mengupas persoalan melanjutkan perjuangan revolusi Presiden Sukarno secara menyeluruh.[132]

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tersebut diperkuat oleh MPR kala itu lewat TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang *"Manifesto Politik Republik Indonesia*

130 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 41.
131 *Ibid*, hlm. 42.
132 *Ibid*, hlm. 45.

sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara". GBHN ini bersumber kepada pidato Presiden Sukarno pada tanggal 17 Agustus 1960 yang berjudul *"Jalannya Revolusi Kita"*, serta pidato Presiden Sukarno di pertemuan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan judul *"To Build the World a New"* (Membangun Dunia kembali). Sebagai perincian dari Ketetapan MPRS tersebut Dapernas membuat panduan bernegara yang disebut dengan "Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961–1969. Sehingga rancangan Dapernas tersebut disepakati menjadi GBHN dengan instrumen TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. [133]

GBHN terakhir pada masa Orla ialah TAP MPRS Nomor IV/MPRS/1963 yang juga berpatokan kepada pidato Presiden Sukarno dengan judul Revolusi, Sosialisme Indonesia, dan Pimpinan Nasional atau yang dikenal dengan Pidato "Resopim" pada tanggal 17 Agustus 1961, serta pidato Sukarno pada tanggal 17 Agustus 1962 yang berjudul "Tahun Kemenangan", berisikan pedoman manifesto politik Indonesia.[134]

Adapun tinjauan terhadap kekurangan dari GBHN Orla ialah sebagai berikut:

1. Terjadinya Eksekutif Sentris

   Kekacauan politik dan hukum pada masa Orla melahirkan eksekutif sentris yang memusatkan pembentukan dan arah GBHN hanya pada figur Presiden Sukarno. Implikasinya GBHN lahir tanpa adanya penyaringan dan tukar pendapat dengan lembaga negara lainnya. Sehingga terjadi efek buruk yang mana *Check and Balances* tidak terwujud, sehingga kekuasaan eksekutif dapat melakukan tindakan sewenang-wenang, dan berujung pada praktek otoriter.

133 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 109.
134 *Ibid*, hlm. 110.

2. Patron-Klien

Selain pandangan yang tersentral kepada Pidato Sukarno yang menimbulkan Patron–Klien[135], yang menyebabkan miskinnya ide-ide pembangunan bernegara. Demokrasi mengajarkan kesetaraan dalam kedudukan sebagai seorang manusia. Sehingga tidak dibenarkan adannya pendapat perorangan yang dijadikan pedoman bernegara. Semua orang setara dan merdeka mengeluarkan pendapatnya. Sehingga kekurangan yang terdapat dalam pendapat Presiden Sukarno bisa ditambahkan oleh pendapat individu lainnya.

3. Terjadinya Totalitarianisme

Dalam bernegara, hadirnya totalitarianisme[136] akan mengekang perkembangan suatu negara. Cara yang dilakukan oleh Orla dalam mengkonstruksikan GBHN memberikan ruang kepada Presiden Sukarno untuk mengontrol negara secara penuh hingga ke sendi-sendi bernegara. Bayangkan bahwa Dapernas hanya mengkonstruksikan GBHN sesuai dengan Pidato Sukarno setiap tanggal 17 Agustus, yang pada akhirnya ditetapkan oleh MPR. Hal ini tidak sehat dalam demokratisasi lembaga negara dan kebebasan warga negara, sebab hanya satu orang yang dijadikan patokan dalam jalannya negara, sehingga tidak terjadi ruang dialektika bilamana ada pandangan Presiden Sukarno yang melanggar kebebasan sipil dan lembaga lain, atau tidak adanya ruang perdebatan untuk mewanti-wanti Presiden dalam mengatur apa yang tidak seharusnya diatur. Sehingga potensi totaliter pada Orla rentan terjadi.

135 Patron-Klien ialah pandangan penghambaan antara tuan dan budak. Konsep ini muncul, dalam masyarakat yang menuhankan figur karena beberapa sebab, antara lain karena kharisma, kesaktian, kepintaran dan lain sebagainya. Sehingga apa yang diucapkan dan diperintahkan oleh figur yang dituhankan akan dipatuhi, dan diselenggarakan tanpa penyaringan secara rasional. Konsep ini dipopulerkan oleh Max Webber dalam buku *"On Charisma and Institution of Building"*.

136 Totalitarianisme ialah pandangan yang membuat pemimpin mengontrol negara beserta isinya hingga kelapisan terkecil. Pandangan ini berbeda dengan otoriter yang mana memberikan kewenangan kepada pemimpin untuk memutuskan suatu hal tanpa ada kompromi dengan unsur lainnya. Perbedaan ini disampaikan oleh Francis Fukuyama dalam bukunnya *"The Last History and The Last Man"*

Praktek GBHN Orla ini menjadi pelajaran, bahwa GBHN harus dilaksanakan secara bersama-sama terhadap semua lapisan lembaga negara. Tidak dapat satu pihak mendominasi dalam penentuan pedoman bernegara Indonesia. Jumlah penduduk Indonesia sangatlah banyak, bahkan mencapai posisi nomor empat jumlah penduduk terbanyak di dunia. Ragam suku, adat, bahasa semakin menambah kompleksitas dari pemerintah untuk menyesuaikan program kerja. Jika hanya diberikan kepada satu orang saja, maka tidak akan sanggup menampung ragamnya permasalahan masyarakat Indonesia. Sehingga haluan Negara yang lahir dari musyawarah dan mufakat menghasilkan suatu konsensus bersama, yang dijalankan dengan khidmat dan rasa tanggung jawab.

2. Era Orde Baru (Orba)

Dokumen GBHN orba pertama dirancang pada tahun 1969 bersamaan dengan kejatuhan Orla. GBHN Orla yang statusnya sedang aktif pada kala itu langsung berubah berdasarkan instruksi Presidium Kabinet Nomor 15/EK/IN/1967, yang menugaskan Bappenas dalam membuat rencana pemulihan ekonomi. Pada akhirnya disusunnya GBHN untuk rencana pembangunan lima tahun (selanjutnya disebut repelita) pertama hingga tahun 1973.[137]

Mekanisme Orba dalam menerapkan GBHN adalah dengan perancangan yang dilakukan oleh Pemerintah (pihak eksekutif). Sedangkan MPR hanya memberikan Ketetapan dan disahkan sebagai haluan negara yang wajib dipatuhi oleh Eksekutif. Selanjutnya bahan-bahan (materi) GBHN merupakan produk pemerintah yang dilaksanakan oleh suatu badan khusus yaitu Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (selanjutnya disebut Wanhankamnas) yang dibentuk oleh Presiden dengan Keputusan Presiden Nomor 51 Tahun 1970 kemudian keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1975 dan Keputusan Presiden Nomor 73 Tahun 1984.[138]

137 Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 1985), hlm. 61.

138 M. Solly Lubis, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, (Bandung: Penerbit Cv. Mandar Maju, 2011), hlm. 47.

Adapun susunan Wanhankamnas terdiri dari Ketua yaitu Presiden Republik Indonesia secara langsung sedangkan anggota adalah Wakil Presiden Republik Indonesia, Menteri Negara bidang Ekonomi dan Keuangan (selanjutnya disebut Menteri Ekuin), Menteri Negara Kesejahteraan Rakyat, Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, serta menteri yang ditunjuk oleh Presiden.[139]

Dewan ini bertugas mengumpulkan bahan, mengolah dan menganalisis bahan-bahan yang bersifat strategis bagi pemantapan konsep Ekonomi, Politik, Sosial Budaya dan Pertahanan dan Keamanan (selanjutnya disebut Epoleksosbudhankam), yang berdasarkan pada perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (selanjutnya disebut Iptek). Kemudian hasil analisis tersebut dibuat dalam bentuk draf GBHN yang disusun oleh Bappenas.[140] Tugas dan wewenang Bappenas sebagaimana ketentuan Keputusan Presiden di atas, antara lain:[141]

1. Perencanaan, yang menyusun rencana pembangunan nasional jangka panjang, menengah dan jangka pendek;
2. Mengkoordinasikan, menyerasikan, dan mengintegrasikan rencana pembangunan sektoral, regional dan nasional;
3. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama-sama dengan Departemen Keuangan

Pada era Orde Baru ini peran Bappenas dalam penyusunan GBHN sangat sentral, karena Lembaga non departemen ini bertugas untuk merancang draf GBHN. Setelah disusun draf GBHN tersebut disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara. Sebelum GBHN diserahkan secara resmi kepada MPR dilakukan terlebih dahulu koordinasi dengan unsur pimpinan MPR atau DPR. Presiden menyampaikan rancangan GBHN kepada MPR pada

139 *Ibid*, hlm. 48.

140 Bappenas dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 1967 jo. Nomor 19 tahun 1983 jo. Nomor 7 tahun 1988, badan ini terdiri dari unsur-unsur yaitu Pimpinan Organisasi, ketua, wakil ketua, Deputi dan Biro-biro.

141 *Ibid*., hlm. 49.

upacara pelantikan anggota MPR atau DPR dalam sidang Umum MPR.[142]

Meskipun GBHN adalah Konsep dari Pemerintah (Wanhankamnas), GBHN tetap melalui proses pembahasan di MPR, mekanisme yang dilaksanakan oleh MPR melalui empat tingkat, yaitu Tingkat I dilakukan pembahasan GBHN oleh Panitia Ad hoc Badan Pekerja, tingkat II melalui pandangan umum fraksi-fraksi selama sidang paripurna atau pleno MPR, tingkat III melalui sidang-sidang komisi, dan tingkat IV pengambilan keputusan dalam sidang paripurna atau pleno MPR dengan menetapkan Ketetapan MPR tentang GBHN.[143]

Menurut Ryaas Rasyid, GBHN merupakan landasan nilai cara pandang pembangunan Orba, serta menjadi pedoman dari seluruh kebijakan Orba. GBHN yang mengerucut pada Repelita adalah pedoman Orba dalam mengendalikan dan mengelola konsep pembangunan yang ada, sehingga pembangunan negara menjadi teratur dan berkelanjutan. GBHN Orba mulai efektif dari tahun 1968 sampai dengan 1997.[144] Dengan demikian, pemerintah mengambil peran utama dari pembangunan nasional. Tujuannya adalah untuk akselerasi pembangunan, pilihan ini diambil karena di bawah pemerintahan sebelumnya, ekonomi nasional Indonesia sangatlah terpuruk. Oleh karenanya, ketika Orde Baru terbentuk, Soeharto segera menghimpun para teknokrat ekonomi dalam pemerintahannya dan mendeklarasikan pembangunan sebagai misi utamanya.

Dalam GBHN Orba diatur Pola Dasar Pembangunan, yang terdiri dari Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya disebut PUPJP) untuk durasi waktu 25 tahun. PUPJP diturunkan dalam bentuk Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (selanjutnya disebut PUPLT atau Repelita)[145] untuk durasi waktu 5 tahun. Instrumen GBHN jangka panjang dan lima tahun adalah TAP MPR.

142 Ibrahim R.. dkk (penyadur), Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial, Cetakan pertama, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 14.

143 *Ibid*,hlm.15.

144 Ryas Rasyid, Otonomi Daerah: Latar Belakang dan masa depannya, dalam Syamsuddin Haris, Ed, Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan daerah, Jakarta: LIPI Press, 2005, hlm. 6

145 Repelita singkatan dari Rencana Pembangunan Lima Tahun, bahasa populis untuk menyebut pola pembangunan lima tahun.

Repelita diturunkan ke dalam bentuk Rencana Tahunan Presiden yang diimplementasikan oleh Presiden untuk mengajukan RAPBN agar dibahas bersama DPR.[146]

Adapun fokus setiap Repelita ialah sebagai berikut:

1. Repelita I (1969–1974) memfokuskan pada pembangunan pangan, khususnya pertanian;
2. Repelita II (1974–1979) bertujuan pemerataan di luar pulau Jawa, Madura, dan Bali;
3. Repelita III (1979–1984) menekankan pada bidang Industri serta padat karya, dan meningkatkan ekspor Internasional;
4. Repelita IV (1984–1989) bertujuan menciptakan lapangan pekerjaan di bidang Industri;
5. Repelita V (1989–1994) memfokuskan pada bidang Transportasi, Perfilman dan Komunikasi, serta Pendidikan;
6. Repelita VI (1994–tidak selesai) bertujuan meningkatkan investasi asing untuk memberikan pembangunan industri dalam negeri yang lebih masif.

Setelah jatuhnya Orba, kekacauan politik pada masa itu membuat kekosongan pelaksanaan haluan negara, hal ini bersamaan dengan transisi kekuasaan politik rentang tahun 1998-1999. Pada tahun 1998 seharusnya Indonesia memasuki Repelita ke VII. Namun krisis moneter dan kekacauan horizontal masyarakat membuat pelaksanaannya urung dilakukan.

GBHN orde baru fokus pada pembangunan nasional menyebut Indonesia akan masuk era tinggal landas. Para oposisi mengomentari dengan istilah satir dari tinggal landas menjadi tinggal di landasan. TAP MPR No. II/1998 adalah dokumen GBHN Orba yang terakhir. Setelah Orba tumbang TAP MPR tersebut diganti dengan TAP MPR No. X/MPR/1998 yang membahas pokok-pokok pembangunan di era reformasi dalam rangka menyelamatkan kehidupan bernegara agar terciptanya normalisasi kehidupan nasional.

146 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar*..., hlm. 109.

Terdapat hal unik pada TAP MPR No. X/MPR/1998, yakni jangka waktunya pendek. Ini berbeda dengan GBHN sebelumnya yang memiliki durasi waktu panjang. Hal ini dilakukan agar memberikan ruang transisi kepada masa Presiden Habibie untuk melaksanakan pemilihan umum tahun 1999 sehingga terbentuk MPR yang baru, dan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden pengganti pada masa Orba.[147]

Setelah MPR terbentuk melalui TAP MPR Nomor X/MPR/1999, memberikan legitimasi untuk Pemilu tahun 1999. MPR masih menghasilkan dokumen GBHN terakhir dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Dokumen yang dihasilkan ialah TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang "Garis –Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004". Perbedaan GBHN Orba dengan era reformasi adalah terletak pada konsentrasi pengaturannya. GBHN era Orba menitikberatkan pada aspek pembangunan nasional, sedangkan GBHN era reformasi menitikberatkan pada haluan penyelenggaraan negara.

Keunggulan GBHN era reformasi terletak pada tujuannya. Tujuan GBHN era reformasi adalah mewujudkan masyarakat demokrasi yang sebelumnya tidak terlihat. Selain merupakan arah bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia. Implikasinya semua lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN dan memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Sedangkan GBHN zaman Orde Baru pelaksanaannya ditentukan oleh Presiden sebagai mandataris MPR dan wajib memberikan pertanggungjawaban kepada MPR atas tugas menjalankan GBHN pada akhir masa jabatannya. Landasan Pancasila dan UUD 1945 juga tidak dicantumkan secara eksplisit seperti GBHN pada masa Orde Baru.[148] Dari paparan penjelasan diatas dapat disimpulkan kekurangan praktek GBHN Orba adalah sebagai berikut:

147 *Ibid*, hlm. 176.

148 Michael Malley, "Daerah, Sentralisasi dan Perlawanan" dalam Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi,* (Jakarta: PT Gramedia, 2001), hlm. 122-181.

1. Kedudukan MPR adalah lembaga tinggi negara yang berimplikasi kepada susunan dan kedudukan MPR yang lebih tinggi dari lembaga manapun.
2. Presiden menjadi mandataris MPR, yang membuat posisi Presiden lemah dalam ketatanegaraan. Presiden bisa dimakzulkan oleh MPR apabila gagal menjalankan GBHN
3. Fokus GBHN Orba yang cenderung pada pembangunan membuat aspek lainnya seperti demokrasi dan kebebasan sipil dipangkas demi jalannya Repelita dengan sempurna.

3. Era Reformasi Pasca Amandemen

Pada tahun 1999-2002 MPR melakukan amandemen UUD 1945 pertama kalinya dengan empat proses tahapan.[149] Salah satu pasal yang diamandemen Pasal 3 Ayat 1 mengenai kewenangan MPR. Pada mulanya MPR berwenang untuk menetapkan haluan negara, ketentuan tersebut dihapus sehingga MPR tidak mempunyai wewenang untuk menetapkan haluan negara. Hal ini disebabkan model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah dipilih langsung oleh rakyat, bukan melalui MPR sebagai mandataris. Sehingga haluan negara tidak melalui MPR tetapi dari visi misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.[150]

Pemilihan langsung oleh rakyat berimplikasi kepada Presiden untuk menentukan rencana pembangunan. Sehingga tidak diperlukan lagi tolok ukur melalui MPR. Hasil tersebut membawa Presiden tidak dapat dijatuhkan karena perbedaan kebijakan, dan perbedaan pendapat dengan MPR. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, dan pelanggaran Konstitusi. Bukan kepada pelanggaran GBHN. Dengan sistem pemilihan langsung, haluan negara ditentukan oleh *platform* calon Presiden yang memenangkan kursi Kepresidenan. Maka implikasi pertanggungjawaban bukan kepada MPR sebagai lembaga

149 Empat proses tahapan yang dimaksud ialah: (1) Proses penetapan pertama tahun 1999; (2) Proses penetapan kedua tahun 2000; (3) Proses penetapan ketiga tahun 2001; dan (4) Proses penetapan keempat tahun 2002.

150 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 7-8.

tertinggi, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga sanksi dari Presiden yang tidak menjalankan haluan negara ialah tidak mendapatkan simpati publik oleh rakyat, dan rakyat tidak memilih Presiden tersebut di periode selanjutnya.[151]

Implikasi dari dihapuskannya GBHN bukan berarti Indonesia tidak memiliki haluan negara, akan tetapi Indonesia mengatur panduan haluan negara dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN. Sehingga panduan rancangan haluan negara baik jangka panjang maupun menengah mengacu terhadap SPPN.[152]

Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen RPJPN 2005-2025 yang masa berlakunya selama 20 tahun sekali, serta ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007. RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan yang ditetapkan dengan maksud memberikan arahan sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa seperti pemerintah, masyarakat Indonesia, serta seluruh elemen lapisan masyarakat yang ada, untuk mewujudkan tujuan nasional sesuai dengan *platform* yang disepakati. Sehingga proses yang dilakukan saling terintegrasi, dan padu dalam satu arah pembangunan. Dokumen ini kemudian diturunkan dalam bentuk RPJMN yang durasi berlakunya lima tahun sekali dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang durasi berlakunya satu tahun sekali. Dokumen ini menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).[153]

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat Indonesia. Perbedaan antara haluan negara Orba maupun pasca amandemen terletak pada instrumen hukumnya. GBHN pada pemerintahan Orde Lama dan Baru ditetapkan dalam bentuk TAP MPR, sementara RPJPN di era reformasi, ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang. Sedangan dokumen RPJMN dan RKP ditetapkan dalam bentuk Perpres.

151 *Ibid*, hlm. 10.

152 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga (Edisi revisi), (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 14.

153 *Ibid*, hlm.15.

Penyusunan alur perencanaan haluan negara di era reformasi diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004. Dalam UU tersebut perencanaan haluan negara yang terkonsentrasi terhadap pembangunan yang terdiri dari empat tahapan, yaitu: (1) Penyusunan rencana, (2) Penetapan rencana, (3) Pengendalian rencana, dan (4) Evaluasi pelaksanaan. Keempat tahapan tersebut diselenggarakan dengan berkelanjutan serta berintegrasi sehingga terbentuk siklus yang utuh.

Perencanaan haluan negara di era reformasi pengaturan serta mekanismenya diatur lebih rinci dan sistematis. Pertama RPJMN merupakan penjabaran dari visi misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang berpedoman pada RPJPN. RPJMN memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian atau Lembaga dan lintas Kementerian atau Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara utuh, termasuk regulasi fiskal dalam rencana program pemerintah.[154]

Tahapan penyusunan RPJMN dimulai dari penyiapan rancangan awal RPJM Nasional oleh Menteri Perencanaan dalam hal ini dilaksanakan oleh Bappenas sebagai lembaga yang bertanggung jawab mengkoordinasikan perencanaan pembangunan secara nasional. Penyiapan rancangan Rencana Strategis Kementerian atau Lembaga (selanjutnya disebut Renstra-KL), yang dilakukan oleh seluruh Kementerian dan Lembaga. Penyusunan rancangan Renstra-KL ini bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan tugas dan fungsi kementerian atau lembaga, agar selaras dengan program prioritas Presiden dan Wakil Presiden terpilih.[155]

Kemudian penyusunan rancangan RPJM Nasional oleh Kementerian Perencanaan sebagai upaya mengintegrasikan rancangan awal RPJM Nasional dan rancangan Renstra-KL dengan agenda menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (selanjutnya disebut Musrenbang) jangka menengah nasional

154 Jimly Asshiddiqie. "Reformasi Hukum dan Konstitusi Mewujudkan Cita Negara Hukum," Pidato Ilmiah Milad Ke-44 Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, hlm. 6.

155 *Ibid*, hlm.8.

serta penyusunan Rancangan Akhir RPJM Nasional. Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian atau Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional yang bersifat indikatif. [156]

Kemudian dari Renstra-KL tersebut dibuat bentuk konkrit pelaksanaannya dalam bentuk Rencana Kerja Kementerian Lembaga (selanjutnya disebut Renja-KL). Renja-KL disusun berpedoman pada Renstra-KL yang telah ada terlebih dahulu serta mengacu pada prioritas pembangunan Nasional. Disebabkan Renja-KL dan RKP saling terkait maka penyusunannya dilakukan secara bersamaan.

Sedangkan RKP ialah perencanaan haluan negara satu tahunan sebagai turunan dari RPJMN. RKP berisi tentang program prioritas dalam satu tahun tersebut, meliputi pembangunan, kerangka ekonomi makro yang mengatur kebijakan ekonomi yang menyeluruh, termasuk kebijakan fiskal. Serta juga membahas program Kementerian/Lembaga, Lintas Kementerian/Lembaga, dan kewilayahan dalam satu tahun tersebut. *Output* RKP ini ialah regulasi dan rancangan pendanaan yang bersifat indikatif. Turunan dari RKP ini ialah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN) yang berpedoman pada RKP tahun tersebut dibuat dalam bentuk UU APBN, oleh Presiden dan DPR.[157]

Pemerintahan Daerah, dalam rencana jangka panjang daerah juga berpatokan pada RPJPN, lalu rencana pembangunan jangka menengah daerah berpatokan pada RPJMN, serta rancangan kerja pemerintah daerah juga berpedoman pada RKP. Rancangan kerja pemerintah daerah inilah yang nantinya menjadi panduan untuk membuat rancangan anggaran pendapatan belanja daerah pada tahun tersebut. Dari paparan penjelasan diatas menyimpulkan, kekurangan haluan negara era pasca amandemen ialah sebagai berikut:

1. Tidak ada jaminan bahwa Presiden akan melaksanakan haluan negara yang diambil dari visi misinya sendiri.

156 H. M. Thalhah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 68.
157 *Ibid*., hlm. 70.

2. Tidak ada lembaga yang bisa mengobjektifikasi RPJMN yang diambil dari visi misi Presiden sama dengan RPJPN.

3. Kehilangan mekanisme untuk penjaminan adanya pembangunan berkelanjutan.

4. Hanya mekanisme menolak atau menyetujui APBN merupakan satu-satunya cara yang dimiliki parlemen untuk memberikan peringatan kepada Presiden yang tidak sesuai dengan haluan negara. Lebih dari itu era ini tidak punya, sehingga diperlukan suatu mekanisme agar Presiden bisa menjalankan haluan negara,tanpa menghilangkan ciri khas Presidensial.

5. Program daerah dan pusat kurang singkron, dikarenakan haluan negara pusat hanya sebagai pertimbangan untuk merumuskan haluan negara daerah.

6. Adanya faksi-faksi politik yang berbeda dari pemerintahan pusat dan daerah membuat tidak terintegrasinya program nasional.

4. PraktIk GBHN Pada Negara Lain

Realita di negara lain haluan negara juga diatur dengan berbagai instrumen ketatanegaraan. Pada negara lain haluan negara sering disebut dengan istilah *"Directive Principle"* atau *"Directive Principle of State Policy"*. Penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan panduan, pedoman, maupun arahan dalam pembangunan bernegara.[158]

Terdapat beberapa bentuk praktik haluan negara dalam berbagai belahan dunia. Pada praktiknya, beberapa negara memuat haluan negaranya dalam konstitusi. Sebab, konstitusi memiliki kekuatan yuridis yang kuat serta hirarkinya diletakan pada hukum dasar, sehingga memiliki implikasi memaksa dan harus diselenggarakan. Bentuk haluan negara diletakkan pada konstitusi terdapat dalam dua bentuk praktik perbedaanya di berbagai dunia.

158 Lutfil Ansori. "Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan", *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Volume 16, Nomor 1, Juni 2019, hlm. 80.

Ada yang mengelompokannya dalam bab khusus dan pasal khusus. seperti Irlandia, Irlandia menjadi negara pertama yang menerapkan haluan negara dalam konstitusi secara langsung pada bab khusus.

Dalam Konstitusi Irlandia memuat bagian tersendiri di bawah judul *Directive Principles of Social Policy*, khususnya terdapat dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 1937. Sedangkan India menyusul praktek haluan negara tertulis langsung pada bab khusus yaitu tertulis pada bagian IV Konstitusi India memuat mengenai *Directive Principles of State Policy*. Dua praktik negara inilah yang pada akhirnya menginisiasi berbagai negara untuk menerapkan pengaturan haluan negara di dalam konstitusi di masing-masing negara. Berikut data negara yang mengakomodir haluan negara ke dalam bagian konstitusi.[159]

Tabel 2. Haluan Negara Ke Dalam Bagian Konstitusi

No	Negara	Tahun Berlaku (Dan Perubahan Konstitusi)	Bagian	Judul Bagian
1	Irlandia	1937 (rev.2015)	Pasal 45	*Directive Principle of social policy*
2	India	1949 (rev. 2016)	Bab IV	*Directive Principle of social policy*
3	Bangladesh	1972 (berlaku kembali 1986, rev.2014)	Bab II	*Fundamental Principle of State Policy*
4	Papua New Guinea	1975 (rev. 2016)	Pasal 25	*Implementation of the National Goals and Directive Principles*
5	Tanzania	1977 (rev. 2005)	Bab II	*Fundamental Objective and Directive Principle of State Policy*
6	Sri Lanka	1978 (rev. 2015)	Bab VI	*Directive Principles Of State Policy And Fundamental Duties*
7	Namibia	1990 (rev. 2014)	Bab 11	*Principles Of State Policy*
8	Sierra Leone	1991 (berlaku kembali 1996, rev. 2013)	Bab II	*Fundamental Principles Of State Policy*
9	Ghana	1992 (rev. 1996)	Bab 6	*The Directive Principles Of State Policy*

159 Lihat Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015, Article 45. Dalam konstitusi Irlandia setelah perubahan 2012, bab yang berjudul *Directive Principles of State Policy* diubah menjadi *Directive Principle of Social Policy.*

10	Lesotho	1993 (rev. 2011)	Bab III	*Principles Of State Policy*
11	Uganda	1995 (rev. 2017)	Bab II	*National Objectives And Directive Principles Of State Policy*
12	Ethiopia	1994	Bab X	*National Policy Principles And Objectives*
13	Gambia	1996 (rev. 2004)	Bab XX	*Directive Principles Of State Policy*
14	Eritrea	1997	Bab II	*National Objectives And Directive Principles*
15	Nigeria	1999 (rev. 2011)	Bab II	*Fundamental Objectives And Directive Principles Of State Policy*
16	Swaziland	2005	Bab V	*Directive Principles Of State Policy And Duties Of The Citizen*
17	Bhutan	2008	Pasal 9	*Principles Of State Policy*
18	Sudan Selatan	2011 (rev. 2013)	Bab III	*Fundamental Objectives And Guiding*
19	Nepal	2015 (rev. 2016)	Bagian 4	*Directive Principles, Policies And Responsibilities Of The State*
20	Thailand	2017	Bab VI	*Directive Principles Of State Policies*

Sedangkan praktik pada pasal khusus diterapkan oleh Philipina yang memasukan haluan negaranya pada Pasal II yang berjudul *Declaration of Principles and State Policies (DPSP)*. DPSP yang diadopsi Filipina membedakan secara tegas antara *principles* dan *policies*. Pasal II tersebut dibagi menjadi dua judul yaitu *"Principles"* dan *"Policies"*, dalam hal ini *"Principles"* memuat prinsip-prinsip fundamental ketatanegaraan Filipina seperti konsep kedaulatan rakyat, bentuk pemerintahan, demokrasi, supremasi masyarakat sipil di atas militer, tugas utama negara, pemisahan secara tegas negara dan gereja. Sedangkan muatan dalam *"Policies"* mengandung arahan terhadap kebijakan yang lebih bersifat spesifik, seperti penjaminan hak asasi manusia, national *economy* and *patrimony*, persoalan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, *land reform* perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain.[160]

160 Pasal VI Policies, The 1987 Philippine Constitution. Lihat juga dalam Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 99.

Pada Konstitusi negara lain juga terdapat praktik haluan negara yang tertulis akan tetapi tersebar di berbagai pasal yang ada. Misalnya seperti negara Brazil yang menerapkan haluan negaranya tersebar dalam berbagai pasal. Hal unik yang terdapat pada negara Brazil ialah memberikan alokasi dana khusus untuk *"Sport"*dan *"Health"*.[161]

Terakhir bentuk praktek haluan negara ialah memisahkannya dari Konstitusi. Contohnya ialah negara Indonesia yang meletakan haluan negaranya ke dalam TAP MPR atau saat ini dalam Undang-undang dan Perpres. Bentuk praktek haluan negara yang terpisah ini meminjam pendapat Yudi Latif dengan teori *"Triangle Of Basic State Consensus"* yang membagi inti *basic consensus* negara pada tiga hal yaitu Pancasila, UUD NRI 1945, dan Haluan negara yang muncul dari cita negara Indonesia (*Staat Side*). Cita negara inilah menjadi inti berdirinya suatu negara dan pada akhirnya menjadi tujuan negara. Pancasila adalah falsafah hidup bangsa Indonesia yang bersifat nilai-nilai abstrak sebagai pegangan hidup bernegara akan tetapi untuk menerapkannya dibutuhkan norma hukum yang rinci.

UUD NRI 1945 sebagai norma hukum yang bersifat abstrak untuk mengatur kelembagaan yang meliputi hak dan kewajibannya. Namun, karena strukturnya yang masih berbentuk abstrak, perlu diturunkan ke dalam bentuk haluan negara yang berisi kebijakan dasar dengan mengandung rincian arah panduan bernegara baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.[162]

Sehingga di berbagai negara terdapat tiga bentuk praktik haluan negara. Negara yang menerapkannya dalam Konstitusi secara langsung tertulis pada bab atau pasal khusus. Ada pula bentuk praktik tertulis dalam konstitusi, namun tersebar dalam berbagai negara. Juga terdapat pula praktik yang memisahkan haluan negara di luar Konstitusi. Adapun beberapa negara yang membuat haluan negara dalam Konstitusi ialah sebagai berikut:[163]

161 Universitas Gadj ah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. Naskah Akademik, hal. 97.
162 Yudi Latif. "Basis Sosial GBHN", https://pusaka.or.id/2016/02/basis-sosial-gbhn/, diakses pada Rabu 9 Juni 2021.
163 Bisariyadi, "Haluan Negara", ... hlm.70.

Praktik haluan negara mengalami implikasi yang berbeda jika diterapkan langsung dalam Konstitusi. Misalnya Indonesia menerapkan haluan negara dalam Konstitusi secara langsung, bila terdapat alokasi 20% untuk pendidikan dalam konstitusi. Maka tidak secara sekaligus dapat dipenuhi secara langsung 20%, tetapi sebagai haluan negara alokasi 20% tersebut haruslah berkelanjutan serta digapai secara bertahap dari masa ke masa.

Sedangkan *status quo* Indonesia pada saat sekarang, alokasi dana 20% tersebut bukanlah haluan negara tetapi sebagai norma hukum dalam konstitusi, sehingga alokasinya tersebut harus dipenuhi ketika Konstitusi tersebut diterapkan. Sehingga Irlandia, India, dan negara lainya yang menerapkan haluan negara di dalam konstitusinya secara langsung, memiliki implikasi seperti yang disimulasikan seperti contoh diatas.

Praktik haluan negara di Indonesia sempat diperdebatkan dalam rangka penghapusan kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara. Pada saat sidang amandemen ketiga, beberapa fraksi mengilhami GBHN tidak diperlukan lagi karena Presiden sudah dipilih langsung oleh Rakyat, sehingga haluan negara pindah dari kewenangan MPR menjadi haluan negara yang berpedoman pada visi-misi Presiden, maka sanksinya bila Presiden tidak menyelenggarakan haluan negara, Presiden tidak akan dipilih lagi oleh rakyat pada periode kedua.

Namun pada prakteknya banyak negara presidensial yang tetap memakai haluan negara yang diwakilkan oleh parlemen. Haluan negara diatur dalam Konstitusi akan tetapi tetap memberikan Parlemen mandat untuk menetapkan haluan negara dengan segala sistematikanya. Contoh seperti negara Brazil dan Philipina yang memberikan mandat kepada Parlemen akan tetapi tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensialnya.

BAB III
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Mendirikan negara tidak hanya dapat berangkat dari keinginan sesaat, melainkan mendirikan negara, terlebih negara besar seperti Indonesia harus melalui cita-cita dan tujuan yang besar. Telah termaktub cita-cita pokok negara Indonesia dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), yang menyatakan "Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur". Titik utama cita-cita pokok tersebut terwujudnya bangsa Indonesia menjadi masyarakat yang adil dan makmur baik dari segi meteril maupun spiritual dengan kerangka kemanusiaan yang adil dan beradab, serta dilandasi nilai ketuhanan, persatuan, dan kerakyatan. Inilah kehidupan ideal yang ingin diwujudkan oleh negara Indonesia dan dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI 1945.[164]

Tidak hanya cita-cita, dalam pembukaan UUD NRI 195 juga merumuskan tujuan negara, bahwa "untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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 menggapai cita-cita dan tujuan negara tersebut didasari pada Pancasila (dasar negara) sebagai berikut :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab.
3. Persatuan Indonesia.
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
5. Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

164 Tongat, "Pancasila sebagai Dasar Falsafah Negara dan Makna Filosofisnya dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41 No. 3, 2012, hlm. 399-406.

Pembukaan UUD NRI 1945, secara sistematis dipahami bahwa pancasila merupakan dasar-dasar prinsip mewujudkan cita-cita untuk mencapai tujuan Indonesia. maka pancasila lahir sebagai ideologi kolektif dan dasar falsafah negara (*Philosofische Gronslag*).

Konsekuensi diterimanya Pancasila sebagai dasar ideologi negara adalah menolak sistem kapitalisme-liberal maupun sosialisme-komunis. Hal ini karena pancasila memiliki perbedaan dengan kedua paham tersebut. pancasila mengakui dan melindungi hak-hak individu maupun hak masyarakat baik di bidang ekonomi maupun politik. Pancasila menyeimbangkan individualisme dan kolektivisme. Pancasila sejatinya merupakan konsep prismatik, dimana berbagai konsep-konsep sebagian komponennya bertentangan, lalu unsur terbaik diserap menjadi nilai-nilai yang terkandung pada pancasila.

Semua unsur bangsa majemuk berada dalam pengayoman Pancasila, kemudian dituangkan dalam kaidah hukum yang jelas.[165] Hal ini sesuai dengan realita bahwa hukum tidak berada dalam ruang hampa, melainkan berada pada kekhasan akar budaya setiap masyarakat. hukum harus sesuai dengan kekhasan masyarakatnya karena sejatinya hukum menjadi pelayan bagi masyarakat. Untuk Masyarakat Indonesia, Sistem Hukum Pancasila merupakan sistem hukum paling cocok, karena Pancasila mengandung kekhasan Indonesia.[166]

Kekhasan nilai-nilai yang sudah hidup dalam masyarakat Indonesia selama berabad-abad merupakan amanat yang dikandung dalam Pancasila, sehingga Pancasila dapat disebut sebagai konsep Prismatik yang berlaku di Indonesia. Terdapat empat hal yang dapat menunjukkan Pancasila sebagai konsepsi Prismatik. *Pertama,* pandangan individualisme dan kolektivisme secara bersamaan dimuat dalam Pancasila. Manusia diakui sebagai pribadi dengan berbagai hak dan kebebasannya namun di sisi lain melekat pada dirinya kewajiban sebagai sesama makhluk tuhan dan makhluk sosial. *Kedua,* konsep negara hukum *"Rechtstaat"* dengan *civil law* dan kepastian hukum dan konsep negara hukum *"Rule of law"* dengan *common law* dan rasa keadilan masyarakat diintegrasikan dalam satu konsepsi Negara Hukum Pancasila. *Ketiga,* Pancasila menerima hukum sebagai alat

165 Lihat Satjipto Raharjo, "Sisi-Sisi Lain dari hukum di Indonesia", dalam Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum* No. 1 Vol. 14 Januari 2007, hlm. 11.

166 *Ibid.,*

pembaharuan masyarakat *(law is a tool of social engineering)* namun secara bersamaan hukum juga harus mencerminkan keadilan di masyarakat *(living law)*. *keempat,* dalam Pancasila negara tidak dikendalikan oleh satu agama tertentu, namun juga bukan negara sekuler yang hampa akan agama *(Religius Nation State).*

Pancasila adalah konsepsi prismatik, merupakan prinsip dasar dalam mewujudkan cita-cita dalam melaksanakan tujuan negara. maka cita-cita dan tujuan negara harus diwujudkan dengan tiga prinsip sebagai berikut; *Pertama,* perwujudan cita-cita dan tujuan negara harus diwujudkan dengan menjamin integrasi, keutuhan bangsa, dan tidak diskriminatif karena ikatan primordial. *Kedua,* cita-cita dan tujuan negara diwujudkan dengan keadilan negara melalui pembagian proporsional antar masyarakat, sehingga masyarakat yang lemah tidak tertindas oleh masyarakat yang lebih memiliki kemampuan. *Ketiga,* menjadikan demokrasi berlandaskan hikmah dan kebijaksanaan untuk mewujudkan cita-cita serta tujuan negara. Dengan demikian dalam membangun negara harus menyerap serta melibatkan aspirasi rakyat yang berimbang dan optimal.

Demokrasi yang dibangun bukan sebatas pada politik semata melainkan juga terhadap ekonomi. Oleh karenanya, sangat tepat pancasila hadir sebagai sintesis antara sistem negara kapitalis-liberal dan sosialisme komunis. Selaras dengan apa yang dikemukakan Soekarno, "*Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara semua buat semua, satu buat semua, semua buat satu*".[167]

Demokrasi pancasila tidak hanya terbatas pada legitimasi terhadap mayoritas, melainkan menjadikan demokrasi sebagai sarana untuk mewujudkan cita-cita dalam menggapai tujuan negara. Demokrasi didesain untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara dalam mewujudkan kepemimpinan yang berlandaskan pada musyawarah serta kebijaksanaan. Selama ini pemaknaan sila keempat masih terbatas pada bagaimana cara presiden dipilih.

Anggapan bahwa untuk mengimplementasikan sila keempat Presiden harus dipilih melalui lembaga permusyawaratan, namun hal tersebut justru bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial, dimana presiden

167 YudiLatif, *Wawasan Pancasila Bintang Penuntun untuk Pembudayaan,* (Jakarta: Penerbit Mizan, 2018), hlm. 32.

dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Pemaknaan terhadap sila keempat, harus lebih esensial serta tidak terbatas pada teknis mekanisme semata. Terlebih lagi dalam memaknai sila keempat adalah merupakan prinsip untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara.

Sila keempat berdasarkan urain diatas haruslah dimaknai secara holistik. Maka permusyawaratan dipimpin secara bijaksana dan berkeadilan tidak bertumpu pada bagaimana presiden tersebut dipilih, tetapi menghendaki adanya suatu pokok-pokok panduan, petunjuk, atau haluan yang dibentuk melalui permusyawaratan yang bijak dan bertujuan untuk memastikan pembangunan Indonesia terus berkelanjutan agar tercapainya cita-cita dan tujuan negara. Dengan demikian pokok-pokok haluan negara menjadi bagian besar dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara adil dan makmur, yang melindungi segenap tumpah darah, kesejahteraan dan pendidikan berkualitas, serta turut aktif menjaga perdamaian dunia.

Terlebih lagi secara historis lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan Indonesia, terungkap bahwa para pendiri bangsa tidak memiliki pandangan untuk menjadikan negara-negara eropa barat menjadi *role model* ketatanegaraan Indonesia.[168] Hal tersebut terjadi karena memori buruk terhadap penjajahan dan juga sebagai bentuk penolakan terhadap paham liberalisme.

Muncul suatu gagasan para pendiri bangsa untuk menjelmakan aspirasi rakyat ke dalam sebuah majlis yang berisi perwakilan dari seluruh komponen bangsa, maka gagasan tersebut menjelma menjadi sebuah lembaga yakni MPR. Terlebih pasca amandemen UUD 1945 MPR anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD.[169] Hal ini menunjukan bahwa perwakilan rakyat dalam MPR tidak sebatas perwakilan berdasarkan partai politik (*political representation*) tetapi juga perwakilan berdasarkan kedaerahan (*regional representation*). Dengan komposisi keanggotaan MPR, pokok-pokok haluan negara yang akan dibentuk tidak sebatas pada pertimbangan politik semata akan tetapi juga diimbangi dengan aspirasi kedaerahan.

168 Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Republik Indonesia, 1998), hlm. 22.

169 Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945

Uraian pokok-pokok haluan negara sebagai implementasi terhadap sila keempat diatas menunjukkan bahwa haluan negara bila dihubungkan pada filsafat kenegaraan memiliki dua tuntunan, yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan yang bersifat strategis. Haluan negara yang bersifat ideologis adalah prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam pembukaaan undang-undang dasar dan batang tubuh UUD 1945. Sedangkan haluan negara yang bersifat strategis-teknokratis adalah pokok-pokok haluan yang berisi petunjuk pembangunan negara yang terpadu, menyeluruh, berkelanjutan, serta berkesinambungan.[170]

Kerangka berpikir para pendiri bangsa menggambarkan, bahwa usaha untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara Indonesia harus bersandar pada tiga konsensus fundamental, yaitu: Pancasila sebagai dasar Falsafah negara, UUD sebagai Norma dasar bernegara, dan haluan negara sebagai kebijakan dasar.[171] Pancasila sebagaimana diuraikan diawal merupakan dasar-dasar bernegara yang bersifat tetap (statis), serta sebagai panduan yang bersifat dinamis.[172] Sedangkan UUD 1945 merupakan konstitusi yang berisikan prinsip-prinsip normatif untuk mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan Indonesia.[173]

Hal ini menunjukan pancasila sebagai falsafah negara dan UUD 1945 sebagai hukum dasar tidak memberikan petunjuk implementatif, sehingga masih belum cukup untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara Indonesia. oleh karenanya diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) berisikan arahan dasar (*directive principles*) yang berisikan bagaimana cara untuk melembagakan dan melaksanakan pancasila serta konstitusi untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara. Itulah mengapa pokok-pokok Haluan Negara sangat diperlukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Adanya pokok-pokok haluan negara juga bertujuan untuk menghindari otoritarianisme, akibat terjadinya pemusatan kekuasaan. Pemusatan tersebut dapat diatasi dengan penerapan prinsip *check and balances*, sehingga setiap lembaga negara yang ada (lembaga tinggi negara khususnya) saling mengontrol serta seimbang.

---

170 Yudi Latif, "Rancang Bangun GBHN", Kompas, Edisi 30 Agustus 2016, hlm. 6.

171 *Ibid*

172 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm. 41.

173 KC. Wheare, *Modern Constitutions* (New York-Toronto: Oxford University Press, 1975), hlm. 1.

Sejalan dengan diamandemennya UUD 1945, banyak perubahan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. salah satunya adalah diterapkannya mekanisme *check and balances* antar lembaga tinggi negara pada khususnya.[174] Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang terimplementasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) tidak mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* di dalamnya. Karena dimulai dari pembuatan, pelaksanaan, dan pengendalian dilakukan oleh presiden seorang tanpa adanya keterlibatan lembaga negara lain. sehingga menimbulkan pertanyaan bagaimana *check and balances* bisa terwujud apabila proses pelaksanaan, pengawasan dilakukan oleh satu lembaga yang sama.[175]

Kewenangan untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang dilekatkan pada MPR, membuat MPR dapat mengevaluasi bagaimana berjalannya pembangunan nasional. Hal ini akan menerapkan *check and balances,* sehingga terjadi kesinambungan dalam mekanisme saling kontrol antar lembaga tinggi negara untuk agenda pembangunan nasional yang berkelanjutan.

B. LANDASAN YURIDIS

Salah satu agenda amandemen Undang-undang Dasar 1945 yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2002 adalah diadopsinya Hak Asasi Manusia. Setidaknya terdapat sembilan pasal tambahan yang mengatur secara lebih terperinci terhadap jaminan hak asasi manusia. Jaminan hak asasi manusia yang terdapat dalam UUD NRI 1945 diklasifikasikan menjadi dua kelompok yakni, *pertama* HAM dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya. *Kedua,* HAM dalam bidang sipil dan politik. Pembangunan negara memiliki pengaruh cukup besar dalam pemenuhan HAM bidang ekonomi, sosial, dan budaya.

174 Denny Indrayana, *Amandemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran,* (Bandung : Mizan, 2007), hlm. 47.

175 Moza Dela Fudika & Ellydar Chaidir, *Politik Hukum Pemberlakuan Kembali Garis-Gris Besar Haluan Negara Sebagai Panduan Pembagunan Nasional Indonesia,* (FH Universitas Riau) 9

Berikut ini merupakan hak asasi manusia bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang dijamin oleh UUD NRI 1945:[176]

1. Hak asasi manusia bidang ekonomi dijamin dalam :
    a. Pasal 27 aat (2) tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
    b. Pasal 28D ayat (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja

2. Hak asasi manusia bidang sosial dan budaya
    a. 28H ayat (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
    b. 28H ayat (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
    c. 31 ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Ayat (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
    d. 28C ayat (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

176 I Made Subawa, "Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi Sosial dan Budaya Menurut Perubahan UUD 1945", *Jurnal Kertha Patrika,* Vol. 33 No.1, Januari 2008, hlm. 6.

e. 28I ayat (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

f. 32 ayat (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Ayat (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Pada dasarnya HAM dalam UUD NRI 1945 tidak terlepas dari dokumen internasional tentang jaminan hak asasi manusia. Begitu juga pengklasifikasian jaminan HAM di bidang ekonomi, sosial, dan budaya dalam UUD NRI 1945 merujuk pada Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHEB). Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 yaitu, KIHESB yang berbunyi;

> "*setiap negara pihak pada konvenan ini berupaya untuk mengambil langkah-langkah, secara individual maupun melalui bantuan dan kerja sama internasional, terutama dalam hal ekonomi serta teknis, memaksimumkan kemungkinan melalui sumberdaya yang ada, dengan tujuan untuk mencapai secara berangsur-angsur pemenuhan sepenuhnya hak-hak yang diakui dalam konvenan ini dengan segala cara yang layak, termasuk khususnya diambil langkah-langkah legislatif*".

Berdasarkan pasal 2 ayat (1) KIHESB tersebut, terdapat perbedaan hak ekonomi, sosial, dan budaya dengan hak sipil dan politik. dalam pemenuhan hak sipil dan politik pemerintah wajib mewujudkannya secara penuh dan keseluruhan, sedangkan hak ekonomi, sosial, dan budaya diwujudkan secara berangsur-angsur. Oleh karenanya kunci pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah "perwujudannya yang berangsur-angsur".[177] Pemenuhan yang berangsur-angsur sangat bergantung kepada kemampuan dan pembangunan setiap negara. hal ini juga bermakna bahwa negara yang mengakui dan mengadopsi KIHESB ini harus memiliki pembangunan yang berkelanjutan untuk mewujudkan pemenuhan yang berangsur-angsur dalam hak ekonomi, sosial, dan budaya.

177 Rhona K. M. Smith, dkk., *Hukum Hak Asasi Manusia,* (Yogyakarta: PusHam UII, 2008), hlm. 136-137.

Di lain sisi, berdasarkan pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi "Indonesia adalah negara hukum". Dalam konsep negara hukum yang disampaikan oleh A.V. Dicey dan Jimly Ashidiqie, keduanya menempatkan hukum pada tempat yang *supreme,* bahkan Julius Stahl dalam konsep *rechstaats*-nya menjelaskan salah satu ciri negara hukum adalah pemerintahan berdasarkan undang-undang.[178]

Merujuk dari ketiga tokoh tersebut, artinya Indonesia memiliki kedudukan hukum yang strategis, khususnya dalam penyelenggaraan dan pembangunan negara. Untuk itu sebagai negara hukum, dalam rangka pemenuhan Hak Asasi Manusia di bidang ekonomi, sosial, dan Budaya secara berangsur-angsur. maka Indonesia memerlukan adanya pembangunan berkelanjutan yang terjamin keberlanjutannya dalam instrumen peraturan perundang-undangan untuk menjadi haluan dan pedoman negara. Karena pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya sangat bergantung pada pembangunan bersifat lanjut.

Pasal 2 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. maka hal ini menghasilkan beberapa landasan yang menuntun kerja politik hukum nasional. *Pertama,* hukum Indonesia harus menjamin keutuhan bangsa dan negara. oleh karenanya aturan hukum tidak boleh diskriminatif yang berdasarkan pada aspek-aspek primordial. *Kedua,* aturan hukum harus dibentuk melalui mekanisme yang demokratis dan nomokratis serta didasari hikmah kebijaksanaan.

Pembentukan hukum harus dapat menyerap serta melibatkan aspirasi rakyat serta dilaksanakan melalui prosedur sah dengan nomokratis hukum yang tidak hanya berdasarkan aspirasi semata, tetapi juga harus sesuai dengan prosedur serta kaidah pembentukan peraturan perundang-undangannya. *Ketiga,* aturan hukum harus menjadi sarana mewujudkan keadilan sosial. Hal ini ditandai melalui negara yang memberikan perlindungan proporsional terhadap seluruh warga negaranya. *Keempat,* aturan hukum berdasarkan semangat toleransi beragama yang berkeadaban, dalam artian tidak ada hukum publik berdasarkan kepada ajaran agama tertentu.[179] Dengan kaidah penuntun hukum yang khas ini, maka haluan

178 Haposan Siallagan, "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia"*, Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. 18 No. 2, Juli 2016, hlm. 132-136.

179 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Perda Berbasis Syari'at Islam,* (Jurnal Hukum No. 1 Vol. 14, Januari 2007) 11-12

negara sebagai materi juga harus mengikuti landasan penuntun Instrumen hukum diatas.

Kedudukan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan berada pada posisi kedua di bawah UUD NRI 1945 dan diatas Undang-Undang.[180] kedudukan TAP MPR ini memiliki hubungan yang sangat signifikan terhadap haluan negara. *Pertama,* kedudukan TAP MPR sesuai dengan filosofi dari haluan negara. secara hirarki Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang dijabarkan dalam norma dasar, berupa Undang-Undang Dasar.

Undang-undang Dasar sendiri masih bersifat umum dan perlu penjabaran yang lebih konkrit dalam haluan negara, oleh karenanya Haluan Negara harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berkedudukan dibawah Undang-Undang Dasar dan lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan lainnya.

Kedua, Haluan negara yang dituangkan dalam instrumen TAP MPR memiliki jaminan terselenggaranya pembangunan berkelanjutan. hal ini berangkat dari asas prefrensi hukum.[181] Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferior* bermakna aturan hukum yang lebih tinggi mengesampingkan aturan hukum lebih yang rendah, hal ini menjadikan Haluan Negara akan selalu diutamakan ketika terjadi pertentangan antara haluan negara dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Asas ini juga tidak dapat bediri sendiri tanpa *stuffenbau des recht theory*[182]. Dalam doktrin hirarki norma hukum, aturan yang kedudukannya lebih tinggi merupakan sumber hukum dari aturan yang lebih rendah.[183] Oleh karenanya disamping perundang undangan dibawah TAP MPR tidak boleh bertentangan dengan Haluan negara, juga Haluan Negara akan dijabarkan oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya khususnya Undang-Undang.

Ketiga, MPR sebagai lembaga tinggi negara berwenang untuk membentuk TAP MPR merupakan perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tercermin dalam keanggotaan MPR itu sendiri.

180 Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* UU No. 15 Tahun 2019

181 jurnal

182 jurnal

183 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid I,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 152.

Berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. DPR adalah lembaga perwakilan yang keanggotaannya mencerminkan perwakilan politik (*political representation*) karena berasal dari partai politik. Sedangkan DPD adalah lembaga perwakilan yang keanggotaannya mencerminkan perwakilan daerah (*regional representation*) karena dipilih berdasarkan provinsinya.[184] Maka haluan negara dituangkan dalam TAP MPR merupakan haluan negara yang tidak berdasarkan atas kepentingan politik, tetapi juga memperhatikan kepentingan bersifat kedaerahan.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Pasal 3 UUD NRI 1945 secara limitatif dibatasi untuk mengubah dan menetapkan UUD; melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan UUD. Oleh karenanya untuk mengadopsi kewenangan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara oleh MPR, perlu dilakukan amandemen UUD NRI 1945. Mekanisme Perubahan diatur pada Pasal 37 dengan pengecualian bentuk Negara Kesatuan tidak dapat diubah.

C. LANDASAN SOSIOLOGIS

Pasca era Orde Baru dihapuskannya GBHN sebagai sistem ketatanegaraan Indonesia. Pedoman perencanaan pembangunan Indonesia disusun melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta diatur juga dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional. Dalam tataran pelaksanaan nya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dirumuskan menjadi RPJPN, RPJMN, dan RKP.

Strategi pembangunan nasional dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan diwujudkan dalam jangka lima tahunan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) melalui Peraturan Presiden. Kondisi masyarakat Indonesia pada babak era Reformasi ditandai dengan banyak nya perubahan dan kemajuan dalam berbagai sektor, arus globalisasi serta transformasi era digital menjadi

184 Jimly Asshiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 159.

pengaruh utama masyarakat Indonesia menuju arus modernisasi.

Dengan demikian perubahan tersebut harus diimbangi oleh pembangunan yang kokoh pada segala sektor. Kondisi keberlanjutan pembangunan Indonesia harus diatur melalui proses yang adil dan berencana. Sinergitas pembangunan pada masyarakat Indonesia masih mengalami distorsi dan kemunduran, hal ini merupakan dampak dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang lemah serta tidak memiliki arah yang berkelanjutan serta *up to down*. Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, sangatlah berbeda dengan GBHN sebagai garis besar haluan negara. Perbedaan ini terdapat pada adanya distraksi melalui Visi-Misi Presiden dalam jangka periode tertentu. GBHN secara logis terlihat lebih konsisten serta berkelanjutan dari pada RPJPN dan RPJMN.

Sesuai dengan amanat konstitusi pasca Reformasi, pihak yang memiliki kewenangan dalam merumuskan RPJPN dan menjabarkannya adalah Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dengan demikian eratnya aspek politis dalam perencanaan pembangunan serta inkosistensi dalam perencanaan pembangunan dapat terjadi jika tidak dilakukannya *controlling* dalam pelaksanaannya.

Kondisi masyarakat Indonesia melalui sistem perencanaan pembangunan nasional mengalami banyak kemunduran, sinergitas pembangunan yang tidak tercapai hingga legitimasi yuridis terhadap pelaksanaan perencanaan yang lemah mengakibatkan laju pertumbuhan infrastruktur yang lamban.

Dampak interpretasi terhadap RPJPN yang tidak terarah adalah dengan melalui contoh tidak singeritas nya pelaksanaan program pemerintah. Seperti pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, Program Bantuan Langsung Tunai (BLT), kompensasi BBM dan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dari P2KP.[185]

BLT, PKPS, BBM merupakan kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat miskin. Namun sistem pendistribusiannya tidak membangun kapital sosial dalam masyarakat dan tidak membangun mental masyarakat agar dapat produktif, kondisi kapital masyarakat dan mental

185 Kotaku.pu.go.id, "Program Reformasi, Jawaban Tuntutan Pembangunan?" http://kotaku.pu.go.id:8081/wartaarsipdetil.asp?mid=977&catid=2&, diakses pada 30 Mei 2021, pukul 12.44 WIB.

masyarakat perlu dibangun dalam proses panjang. Oleh karenanya pemerintah tidak hanya memberikan bantuan secara konsumtif saja, namun juga diperlukannya proses *bottom-up* atau *top-down* dalam dasar penyelenggaraan program yang dapat terus konsisten serta berjenjang. Pemerintah memiliki peran utama dalam memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi rakyat serta pembangunan, menciptakan iklim *capital* dalam masyarakat agar dapat terus berkembang dalam dunia usaha.

Adapun dunia usaha juga berkewajiban memberikan afirmasi positif terhadap pengarahan, bimbingan, dan berusaha menciptakan iklim yang baik dalam pembangunan ekonomi serta infrastruktur. Salah satu hal yang sangat penting pada pembangunan nasional adalah bahwa terdapat jaminan kepastian untuk program yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan perundang-undangan terkait SPPN maupun RPJPN, dapat dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait.

Sampai saat ini, tidak ada mekanisme yang cukup jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, pada level nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan pada level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD, memang sudah merujuk kepada acuan RPJP.

SPPN sebagai sebuah proses perencanaan pembangunan haluan negara harus menekankan konsep yang bersifat *top-down* atau *bottom-up* yang diwadahi melalui musyawarah perencanaan. Dimana sebuah perencanaan makro yang dirancang oleh pemerintah pusat dapat disempurnakan kembali dengan memperhatikan masukan dari semua *stakeholders* dan selanjutnya digunakan sebagai pedoman bagi daerah-daerah dan lembaga-lembaga pemerintah dalam menyusun rencana kerja. Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, perencanaan partisipatif diwujudkan melalui musyawarah perencanaan. Namuan dalam realitasnya proses SPPN tersebut juga memiliki banyak kelemahan secara sosiologis, seperti yang dirasakan oleh masyarakat.

Kendala dalam sistem perencanaan dan pembangunan nasional secara umum dapat ditemukan sebagai berikut; (1) lemahnya koordinasi pengelolaan data dan informasi sehingga tidak tepat sasarannya sebuah program; (2) lemahnya keterkaitan proses perencanaan, proses

penganggaran dan proses politik dalam menerjemahkan dokumen perencanaan menjadi dokumen anggaran; (3) kurangnya keterlibatan masyarakat warga (*civil society*); (4) lemahnya sistem pemantauan, evaluasi dan pengendalian (*safeguarding*); (5) lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; (6) ketergantungan pada sumber dana dari donor dan lembaga internasional. Adapun permasalahan spesifik dalam SPPN terdapat dalam perencanaan dan penganggaran adalah:[186]

1. Permasalahan terkait dengan struktur program dan kegiatan perencanaan dan penganggaran antara lain, adalah:
    a. Pelaksanaan (operasional) perencanaan yang diwujudkan dalam bentuk program, cenderung disusun dengan pendekatan input based.
    b. Program digunakan oleh beberapa Kementerian Negara/ Lembaga.
    c. Program memiliki tingkatan kinerja yang terlalu luas.
    d. Program memiliki tingkatan yang sama atau lebih rendah dibandingkan kegiatan masih ditemui adanya beberapa keluaran yang tidak berkaitan dengan pencapaian kinerja.
2. Permasalahan yang terkait dengan tidak sinerginya perencanaan pusat, perencanaan sektoral dan daerah.
    a. Pembangunan nasional (makro) semata-mata agregasi (gabungan) atas pembangunan-pembangunan daerah/ wilayah atau bahkan sekedar gabungan pembangunan antar sektor semata.
    b. Pembangunan nasional adalah hasil sinergi berbagai bentuk keterkaitan (linkages), baik keterkaitan spasial (*spatial lingkages* atau *regional lingkages*), keterkaitan sektoral (*sectoral lingkages*) dan keterkaitan institusional (*institutional lingkages*).

186 Didi Rasidi, "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)". http://perencanaan.ipdn.ac.id/kajian-perencanaan/kajianperencanaan/kajian perencanaan/sistemperencanaanpembangunannasioanalsppn, diakses pada 14 juni 2021, pukul 15.00 WIB.

3. Perubahan lingkungan strategis nasional dan internasional yang perlu diperhatikan antara lain:

    a. Demokratisasi, proses perencanaan pembangunan dituntut untuk disusun secara terbuka dan melibatkan semakin banyak unsur masyarakat.

    b. Otonomi Daerah, Perencanaan pembangunan dituntut untuk selalu sinkron dan sinergis antara pusat, provinsi dan kabupaten.

    c. Globalisasi, Perencanaan pembangunan dituntut untuk mampu mengantisipasi kepentingan nasional dalam kancah persaingan global.

    d. Perkembangan Teknologi, perencanaan pembangunan dituntut untuk selalu beradaptasi dengan perubahan teknologi yang cepat.

Dari berbagai permasalahan umum dan spesifik tersebut menggambarkan bahwa tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional perlu dilakukan sebuah kodifikasi melalui haluan negara yang dapat menjadi acuan dasar dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan nasional.

Pentingnya koordinasi serta tuntutan perubahan lingkungan secara nasional dan internasional membawa kebijakan Pemerintah harus berbasis kebijakan yang berkelanjutan serta saling terkoordinir dengan satu sama lainnya. Aspek perubahan yang dinamis membawa masyarakat Indonesia untuk terus melalui proses perencanaan pembangunan nasional yang demokratis, terdesentralisasi, dan mematuhi tata pemerintahan yang baik.

Namun keterlibatan masyarakat yang kurang partisipatif serta kualitas pembangunan Indonesia melalui SPPN yang tidak terarah sangat dirasakan dengan hadirnya kesenjangan pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut terdapat dalam permasalahan spesifik SPPN dalam Point ke-2 menjelaskan bahwa tidak sinerginya perencanaan pusat, sektoral dan daerah. Gambaran bahwa pembangunan nasional seperti sebuah gabungan atas pembangunan daerah/wilayah atau bahkan sekedar gabungan pembangunan antar sektor semata. Pentingnya sebuah sinergitas dalam perencanaan pembangunan tingkat nasional sangat diperlukan, namun sinergitas tersebut tidak terdapat dalam sistem SPPN sebagai haluan negara.

Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, rencana pembangunan nasional dimulai dari RPJP. Kemudian RPJM yang berupa penjabaran visi dan misi Presiden dan berpedoman kepada RPJP Nasional. Sedangkan Daerah, RPJM Nasional menjadi perhatian bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun RPJM Daerah (RPJMD).

Pada tingkat nasional proses perencanaan dilanjutkan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang sifatnya tahunan dan sesuai dengan RPJM Nasional. Sedangkan daerah juga menyusun RKP Daerah yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu kepada RKP. Rencana tahunan sebagai bagian dari proses penyusunan RKP juga disusun oleh masing-masing kementerian dan lembaga dalam bentuk Renja Kementerian atau Lembaga, dan di daerah Renja-SKPD disusun sebagai rencana tahunan untuk SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

Meninjau sistem penyusunan perencanaan pembangunan nasional melalui SPPN menggambarkan semangat desentralisasi, melalui otonomi daerah tergambar sangat sistematik dan terstruktur. Namun pada tahap implementasinya terjadinya ketidaksinkronan serta pembangunan secara nasional hanya merupakan bentuk sinergi atas pembangunan daerah.

Padahal dalam produk perencanaan pembangunan nasional memiliki rencana strategis yang berbeda serta fokus pembangunan yang berbeda. Ketidaksinkronan pembangunan Nasional dan daerah terhadap perencanaan pembangunan nasional dapat digambarkan pada sejumlah urusan pemerintah daerah yang masih ditangani oleh Pemerintah pusat sehingga berpotensi adanya tumpang tindih/duplikasi program.

Contoh konkret terhadap permasalahan tersebut seperti ditemukannya anggaran untuk pengadaan buku bagi pelajar sekolah dasar dan pembangunan gedung sekolah di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Padahal, hal tersebut seharusnya sudah menjadi urusan pemerintah daerah. Bappenas dan Kemenkeu tidak melakukan telaah konsistensi perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah[187]. Kedua lembaga tersebut hanya fokus pada tingkat nasional. Dalam hal ini, kementerian Dalam Negeri bertugas untuk menelaah konsistensi perencanaan dan penganggaran pembangunan

187 Bappenas: PP Perencanaan dan Penganggaran Terbit Akhir Maret. Tempo.co. 2017. (https://m.tempo.co/read/news/2017/03/02/090852015/bappenas-pp-perencanaan-dan-penganggaranterbitakhir-maret, diakses pada 14 Juni 2021, pukul 16.00 WIB.

antara pemerintah pusat dan daerah melalui pengecekan dan evaluasi APBD.

Program yang terduplikasi disebabkan tidak taatnya pemerintah pusat terhadap aturan pembagian kewenangan yang telah diatur dalam UU, permasalahan lainnya adalah kurang detailnya Renja dan RKP karena tidak mencantumkan lokasi setiap program/kegiatan. Adapun efek dari duplikasi perencanaan pada akhirnya berdampak pada duplikasi program/kegiatan. Audit BPK yang tertuang dalam laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) semester 1 2016 mencatat 10.198 temuan yang memuat 15.568 permasalahan. Sebagian besar atau 51% dari persoalan tersebut akibat dari ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang berdampak secara finansial sebesar Rp 30,62 triliun. Rinciannya, ketidakpatuhan pemerintah pusat mengakibatkan kerugian Rp 659,32 juta, potensi kerugian Rp 1,07 triliun, Adapun ketidakpatuhan pemerintah daerah dan BUMD mengakibatkan kerugian Rp 1,23 triliun, potensi kerugian Rp 539,73 miliar, dan kekurangan penerimaan Rp 811,68 miliar.[188]

Adapun Penyimpangan empiris lainnya terhadap tidak sinerginya Program perencanaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap duplikasi program, serta memperoleh kerugian dalam pelaksanaan program tersebut, antara lain sebagai berikut;

1. Proyek Hambalang, Bappenas tidak pernah mengusulkan proyek tersebut dan tidak ada dalam RKP 2012, proyek tersebut memakan anggaran biaya sebesar RP 2,5 triliun. Proyek ini muncul karena keinginan DPR untuk memasukkan dalam tambahan anggaran kementerian Pemuda dan Olahraga. Proyek ini kemudian bermasalah dan mangkrak sampai sekarang;[189]
2. Proyek Pembangunan Jalur Ganda Kereta Api Lintas Utara Jawa, proyek tersebut merupakan rencana pemerintah yang merupakan arahan wakil Presiden pada sidang kabinet. Ditargetkan beroperasi pada 2013, proyek tersebut telah mendapatkan alokasi dana dalam RKP 2012. Namun dalam

188 BPK: Anggaran RP 30,62 T Bermasalah. Republika. 2017. http://www.republika.co.id/berita/koran/halaman-1/16/10/05/oek5w79-bpk-anggaran-rp-3062-t-bermasalah, diakses pada 14 Juni 2021, Pukul 16.00 WIB.

189 Agung Wasono dan Muhammad Maulana, "Tinjauan Krisis Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan di Indonesia, Problem utama Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 17.

pagu definitif, alokasi tersebut dialihkan pada pembangunan dermaga sejumlah tempat, sehingga menyebabkan kurangnya pendanaan sebesar RP 1,8 triliun.[190]

3. Dana APBD, banyaknya ditemukan dana APBD disimpan dalam lembaga perbankan. Pada akhir Desember 2015, anggaran daerah yang masih tersimpan di bank, terutama BPD, dilaporkan sekitar Rp 90 triliun. Pada akhir April 2016 dana yang tersimpan mencapai Rp 220 triliun. Hal ini merupakan dampak dari tidak adanya kesinergisan sehingga seringkali terjadi penyerapan APBD baru dimulai pada Juni.[191]

Penjabaran terhadap permasalahan diatas merupakan dampak dari tidak adanya kesinergisan terhadap perencanaan pembangunan pusat dan daerah yang pada dasarnya meliputi kesesuaian antara RPJMD dan RPJMN, hal ini berkaitan dalam mewujudkan program prioritas nasional, dan optimalisasi anggaran terkait dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Adapun dalam menganalisis permasalahan tersebut terdapat lima faktor permasalahan sebagai wujud tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah, yaitu:

1. Belum, efektifnya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah;
2. Duplikasi perencanaan pusat dan daerah;
3. Kurangnya koordinasi implementasi kebijakan pusat dan daerah;
4. Kurangnya dukungan pemerintah pusat ke daerah dan sebaliknya; dan
5. Belum sinkronnya perencanaan baik vertikal (daerah-pusat) maupun horizontal (antarsektor).

Dampak dari perencanaan pusat dan daerah yang tidak sinergis menyebabkan pembangunan tidak efektif dan efisien. Pembangunan

190 Salya, D.H. 2013. Sinergi Pusat dan Daerah. (http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/ Bahan%20Pak%20Dida-Medan-5Juli2013.ppt, diakses pada 14 Juni 2021, pukul 16.00 WIB.

191 Jokowi: Segera Belanjakan APBD, Jangan Disimpan di Bank! *Detik.com*. 2016. (http://news.detik com/berita/3207705/jokowi-segera-belanjakan-apbd-jangan-disimpan-di-bank, diakses pada 14 Juni 2021, pukul 16.00 WIB.

menjadi berbiaya tinggi dan manfaatnya menjadi tidak optimal karena adanya tumpang-tindih dan duplikasi program di suatu lokasi seperti contoh kasus diatas, terputusnya perencanaan dan penganggaran sangat berdampak negatif pada proses dan hasil pembangunan di Indonesia. Permasalahan lain menyangkut sinergi perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah adalah belum sinkronnya rencana pembangunan, baik vertikal (antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) maupun horizontal (antarsektor).

Perencanaan Pembangunan dalam SPPN yang berjenjang dan berkelanjutan merupakan langkah utama pembentuk kebijakan yang baik bagi masyarakat. Peran utama pemerintah dalam menyelaraskan tujuan pembangunan yang terarah sangat menentukan kualitas pembangunan masyarakat secara menyeluruh, perubahan sosial serta kondisi sosiologis masyarakat yang terus berkembang di era digitalisasi saat ini, mengharuskan pemerintah untuk melakukan akselerasi terhadap perkembangan perencanaan pembangunan, sinergitas menjadi kunci utama sebuah kesuksesan pembangunan. Aspek *controlling* dalam sebuah kebijakan terhadap pemerintah juga harus dilakukan oleh masyarakat sebagai pemegang penuh kedaulatan bangsa dan negara.

Upaya mewujudkan perencanaan pembangunan yang berkelanjutan merupakan bentuk dari kemajuan sistem suatu bangsa melalui haluan negara. Pancasila dan konstitusi UUD NRI 1945 merupakan contoh konkret sebuah bentuk pedoman dalam falsafah bernegara dan haluan hukum negara. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2 ayat (4) Sistem Perencanaan Nasional dimaksudkan sebagai upaya menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar Pusat dan Daerah.[192] Namun makna dari Pasal tersebut tidak dirasakannya sebuah sinergi pembangunan oleh masyarakat, serta pembangunan yang berjenjang dan sinkronisasi perencanaan pembangunan lewat peraturan perundang-undangan tersebut.

Berbagai permasalahan pembangunan yang telah dijabarkan sebelumnya serta tidak terciptanya iklim ekonomi masyarakat pada

192 Bimankalid, Triandi. "Analisis Yuridis Gagasam Pemberlakukan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen." *JOM Fakultas Hukum.* Volume IV, Nomor 1. Februari 2017. hlm. 7.

realitas saat ini menggambarkan bahwa tidak sempurnanya SPPN sebagai haluan negara. Salah satu Kunci utama masyarakat dalam mendapatkan kehidupan yang layak adalah melalui pembangunan pada bidang ekonomi. Membangun pembangunan ekonomi memerlukan sebuah sistem yang berjenjang untuk menciptakan iklim kapital di dalam masyarakat.

Sesuai dengan prinsip yang tertuang dalam penyelenggaraan sistem Ekonomi Nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yaitu sistem ekonomi Pancasila atau Ekonomi Demokrasi menjadi kunci utama pembangunan ekonomi berkelanjutan. Dalam demokrasi ekonomi, produksi dilakukan sebagai usaha bersama untuk kepentingan bersama.[193] Demokrasi ekonomi mengutamakan peranan aktif masyarakat dalam mewujudkan kegiatan pembangunan ekonomi bersama pemerintah.

Pentingnya demokrasi ekonomi dalam perencanaan pembangunan nasional merupakan amanat konstitusi, hal ini tertuang secara eksplisit di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana terdapat dalam Pasal 33, yang mengandung gagasan demokrasi politik dan sekaligus demokrasi ekonomi. Artinya dalam demokrasi ekonomi pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat, dengan demikian seluruh sumber daya ekonomi maupun politik merupakan kuasa rakyat yang mendukung arah perencanaan pembangunan negara menuju lebih baik.

Mekanisme peninjauan SPPN sebagai pedomanan perencanaan pembangunan nasional yang berjenjang dapat dilakukan melalui metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Peninjauan SPPN melalui RIA berfungsi sebagai langkah untuk menilai kemanfaatan serta mekanisme *monitoring* dalam mengevaluasi keberhasilan sebuah kebijakan yang berlangsung dan dapat sebagai masukan informasi untuk merespon kebijakan yang berlangsung dalam masyarakat. RIA sebagai sebuah metode dapat digunakan dalam penyusunan suatu Perencanaan kebijakan, secara prinsip RIA dapat mengakomodasi langkah-langkah yang dijalankan dalam penyusunan suatu aturan dan kebijakan.

193 Rizki Rahayu dan Eka N.A.M Sihombing. "Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasioanl". *Restitusi*, Volume 1 Nomor 1, Januari-Juni 2019, hlm. 54.

Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) di Indonesia dikembangkan oleh Bappenas. Sejak tahun 2003,[194] bersama dengan beberapa kementerian/lembaga lain, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) telah berperan aktif dalam mengembangkan dan mensosialisasi metode RIA. *Regulaory Impact Analysis* (RIA) menurut Bappenas merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada. Butir penting dari definisi ini yaitu:[195]

1. Metode RIA mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian;
2. Objek metode RIA adalah kebijakan, baik berbentuk peraturan ataupun non-peraturan;
3. Metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yang sudah ada.

selain sebagai Proses, metode RIA juga dapat digunakan sebagai alat untuk menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. Ada dua kunci dalam penerapan metode RIA yang dianggap mampu memenuhi harapan tersebut, yaitu: (1) adanya partisipasi masyarakat dapat meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat dan mengurangi resiko sebuah kebijakan, serta (2) menemukan opsi/pilihan yang paling efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi biaya *implementasi* bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat. Di samping sebagai proses dan alat, metode RIA juga dapat diposisikan sebagai sebuah logika berpikir.

Metode RIA dapat digunakan oleh pemerintah sebagai pengambil kebijakan dalam langkah logis, mulai dari identifikasi masalah, identifikasi pilihan untuk memecahkan masalah, serta memilih satu kebijakan berdasarkan analisis terhadap semua pilihan. Metode RIA mendorong pengambil kebijakan untuk berpikir terbuka dengan menerima masukan

194 Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. "Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan Dan Non Peraturan) Di Kementerian PPN/Bappenas", (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2011)

195 Suska, "Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011". *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012. hlm. 363.

dari berbagai komponen yang terkait dengan kebijakan yang hendak diambil. Konsep RIA sebagai pedoman dalam penyusunan suatu peraturan terbagi menjadi 6 point instrumen analisis[196], yaitu:

1. Mendefinisikan konteks kebijakan dan tujuan khususnya identifikasi secara sistemik masalah yang menyebabkan diperlukannya pengaturan oleh pemerintah.

2. Mengidentifikasi dan mendefinisikan semua opsi peraturan dan kebijakan lain untuk mencapai tujuan kebijakan yang akan ditetapkan.

3. Mengidentifikasi dan mengkuantifisir dampak dari opsi yang dipertimbangkan, termasuk efek biaya, manfaat dan pendistribusian.

4. Membangun strategi penegakan hukum dan kepatuhan dari setiap opsi, termasuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi tiap pilihan.

5. Membangun mekanisme monitoring untuk mengevaluasi keberhasilan kebijakan yang dipilih dan memberi masukan informasi untuk respon pengaturan di masa mendatang.

6. Konsultasi publik secara sistematis untuk memberi kesempatan kepada semua pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan. Tahap ini memberikan informasi yang penting akan biaya dan manfaat dari semua alternatif.

Berdasarkan Instrumen analisis RIA tersebut terhadap Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Serta Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional menghasilkan analisis terhadap

196 *Ibid*., hlm. 376.

penyelenggaraan sistem perencanaan pembangunan nasional baik dalam jangka panjang dan menengah sebagai berikut:

1. Tidak terarah nya perencanaan pembangunan nasional yang tersinkronisasi, sehingga menimbulkan efek biaya yang besar, serta pendistribusian pendanaan terhadap perencanaan pembangunan yang tidak merata akibat kurang nya koordinasi dengan dibuktikan oleh permasalah konkret yang telah dibahas pada penjelasan sebelumnya.

2. SPPN tidak memberikan sistem monitoring terhadap pelaksanaan Perencanaan program, hal ini terbukti dengan sistem musrembang yang hanya melibatkan unsur pemerintahan dan *stakeholder* setingkat, sehingga masyarakat tidak dapat menilai secara langsung terhadap keberhasilan dalam proses perencanaan pembangunan.

3. Tidak terbangunnya strategi mekanisme monitoring hukum dan kepatuhan terhadap pelaksanaan RPJMN yang merupakan penjabaran visi-misi Presiden, bilamana seperti program pemindahan ibu kota negara yang merupakan proyek berjenjang dan bertahap dimasukkan dalam RPJMN. Sehingga dapat saja tidak dilanjutkan oleh Presiden pada masa pergantian periode berikutnya.

4. Tidak adanya konsistensi terhadap pelaksanaan program pembangunan yang berjenjang, sehingga perubahan rencana atau anggaran dapat saja terjadi, hal ini dibuktikan melalui kasus yang pernah terjadi dan terdapat pada penjelasan sebelumnya.

5. SPPN tidak memberikan proses evaluasi yang sistematis terhadap program yang dilaksanakan apakah sudah sesuai dengan RPJPN yang berlaku, sehingga ketidaksinkronan program antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah kerap sekali terjadi atau banyaknya ditemukan duplikasi terhadap perencanaan program pembangunan.

Berdasarkan kelima permasalahan empiris yang telah dianalisis melalui RIA tersebut, menggambarkan bahwa banyak nya permasalahan dalam SPPN menggambarkan implementasi SPPN belum optimal dan perlu dilakukannya transformasi yang lebih bersesuaian dengan kebutuhan negara Indonesia. SPPN sebagai sistem perencanaan pembangunan menggantikan GBHN sebagai haluan negara tidak membawa perubahan signifikan terhadap akselerasi pembangunan pasca orde baru. Permasalahan pembangunan yang terus berkembang di masyarakat membawa perubahan kepada dinamika perencanaan pembangunan yang terus berjenjang dan berkelanjutan.

Era reformasi menggambarkan pembangunan nasional berjalan sporadis, tanpa perencanaan matang dan tidak terarah. Padahal tantangan dan dinamika yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini sangat beragam dan variatif. Pola perencanaan pembangunan tidak hanya sebagai sebuah dimensi kebijakan pemerintah melainkan juga sebagai sebagai haluan negara dalam membangun. Dalam mengkonsepkan sebuah pembangunan maka dapat ditinjau melalui Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmaja. Teori Hukum Pembangunan merupakan Teori Hukum yang lahir dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia, Kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik secara dimensi memberikan dinamika luas terhadap kebudayaan dan adat istiadat.[197]

Teori Hukum Pembangunan dalam kerangka acuannya mengemukakan pandangan hidup masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas pancasila yang bersifat kekeluargaan, dengan demikian norma, asas, lembaga dan kaidah yang masuk kedalam Teori Hukum Pembangunan merupakan dimensi yang meliputi struktur, substansi, dan kultur sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman.[198] Orientasi

197 Lilik Mulyadi. Teori Hukum Pembangunan Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. hal 11

198 Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives***,** W.W. Norton & Company, New York, 1984, hlm. 1-8. dan pada *Legal Culture and Social Development,* Stanford Law Review, New York, hlm. 1002-1010 serta dalam *Law in America: a Short History,* Modern Library Chronicles Book, New York, 2002, hlm. 4-7 menentukan pengertian **struktur** adalah, *"The structure of a system is its skeleton framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though rigid nones that keep the process flowing within bounds..."*

sosiologis Teori Hukum pembangunan pada dasarnya sebagai fungsi hukum untuk sarana pembaharuan masyarakat. Teori Hukum Pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja telah menyesuaikan pada kondisi bangsa Indonesia dimana Pembangunan masyarakat Indonesia telah berarah kepada hukum modern.

Mengaktualiasikan Teori Hukum Pembangunan ke dalam masyarakat tidak hanya sebagai bentuk implementatif terhadap kontruksi pengembangan saranan pembangunan, namun juga sebagai bentuk alat ketertiban dan keteraturan dalam pembangunan dan pembaharuan untuk perubahan masyarakat, sehingga capaian yang dikehendaki dapat memberikan dinamika baru dalam sarana penyalur arah kegiatan masyarakat yang terus mengalami perubahan. Adapun fungsi Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja secara luas adalah tidak hanya merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dan masyarakat. Melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan pemberlakukan kaidah-kaidah itu di dalam bernegara.

Tercapainya perencanaan pembangunan melalui SPPN dapat diketahui melalui Teori Hukum Pembangunan. Indikator yang dapat dikemukakan dalam Teori Hukum Pembangunan adalah ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan dan pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat, juga merupakan pembangunan yang dipandang mutlak adanya. Adapun Indikator lainnya merupakan kondisi penegakan hukum pada khususnya mempunyai sinergi yang timbal balik secara selaras yang dapat dibuktikan dalam konteks kebijakan legislasi dan aplikasi.[199] Serta dalam kajian ilmiah yang menempatkan bahwa hukum berperan aktif dan dinamis sebagai sarana pembaruan masyarakat.

Dengan demikian SPPN dalam konteks pengkaitannya didalam Teori Hukum Pembangunan belum menjamin tercapainya pembangunan. Hal ini dibuktikan melalui kebijakan dalam mengaplikasikan SPPN sebagai sarana perencaan pembangunan negara yang belum maksimal terhadap pelaksanaan operasional perencanaan, program yang disusun,

199 Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, 1986, hlm 11.

Pola *controlling* program, dan banyak ditemukannya program kerja yang tidak berkaitan dengan pencapain kerja.

Oleh karenanya perlunya ketertiban dan pembaharuan sebagai sarana membangun masyarakat serta perencanaan dalam pembangunan penting untuk dikaji kembali, mengingat lemahnya sinergi dalam kebijakan pemerintah yang telah ditinjau melalui Teori Hukum Pembangunan membuktikan bahwa perlunya Haluan Negara yang disusun melalui indikator-indikator yang terdapat didalam Teori Hukum Pembangunan untuk tercapainya hukum sebagai saranana pembaruan masyarakat dalam pembangunan.

SPPN sebagai Haluan Negara untuk sarana perencanaan pemabangunan negara saat ini belum mampu maksimal dalam memberikah arah serta mekanisme pembangunan negara yang baik, hal ini dibuktikan melalui hasil analisis terhadap kebijakan SPPN, perlunya sebuah haluan negara sebagai bentuk pedoman dalam menyelaraskan tujuan rakyat dalam perencanaan pembangunan dirasa penting untuk dapat memberikan arah konkret terhadap kebijakan pembangunan negara.

Kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang terbagi dari berbagai pulau tersebar mulai dari suku, ras, dan agama yang berbeda-beda, menjadi alasan kuat betapa penting nya sebuah Haluan Negara yang memiliki arah serta dapat menjamin terbentuknya *controlling* yang mampu meminimalisir hadirnya tumpah tindih kebijakan, sehingga masyarakat dapat merasakan percepatan pembangunan di era modernisasi yang sangat dibutuhkan masyarakat dalam saranan mendukung kehidupan bernegara yang lebih baik.

Melalui haluan negara pembangunan negara mempunya visi-misi yang komprehensif, tidak terputus-putus, dan tidak terpencar-pencar. Sehingga pembangunan negara melalui haluan negara dapat diikuti oleh masyarakat. Dalam haluan negara secara umum menunjukkan apa saja hal yang dibutuhkan oleh masyarakat karena proses penyusunan sebuah haluan negara dilakukan dengan meninjau kebutuhan dan masalah yang terjadi didalam masyarakat. Dengan adanya penyusunan haluan negara

diharapkan arah perencanaan pembangunan nasional dapat menjadi sebuah dokumen sebagai solusi perencanaan pembangunan nasional, yang menyempurnakan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ada sebelumnya. Haluan negara merupakan langkah untuk mewujudkan tujuan ataupun cita-cita bangsa Indonesia dalam pembangunan.

BAB IV
ANALISIS (JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI PERUBAHAN BERIKUT ALASANNYA)

A. JANGKAUAN

Penerapan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai Haluan Negara (PPHN) akan menjangkau Majelis Permusyawaratan Rakyat, Lembaga Negara, dan Pemerintah Daerah. Jangkauan tersebut meliputi pembentukan dan Pelaksanaan PPHN yang berhubungan langsung dengan kewenangan MPR, Lembaga Negara Lainnya, dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

   Untuk menerapkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka kewenangan MPR perlu ditambahkan. *Pertama,* untuk membentuk haluan negara yang terintegrasi, konsisten, dan komprehensif, MPR diberikan kewenangan untuk membentuk dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tertuang dalam instrumen Ketetapan MPR. *Kedua,* mengeluarkan Ketetapan MPR yang sebatas pada PPHN dan sebagai peraturan pembentukan PPHN. *Ketiga,* untuk memastikan berkelanjutan pembangunan berdasarkan PPHN, MPR memiliki wewenang yang ditambahkan untuk menyelenggarakan sidang penyampaian laporan evaluasi pelaksanaan PPHN.

2. Lembaga Tinggi Negara

   Pada umumnya di tingkat nasional PPHN ini dilaksanakan oleh seluruh lembaga tinggi negara. namun, terdapat tiga lembaga tinggi negara secara khusus memiliki peran dalam pelaksanaan PPHN ini yakni :

   a. Presiden

      Sebagai kepala pemerintahan Presiden memiliki peran penting dalam pelaksanaan PPHN. Pertama, Presiden menjadikan PPHN sebagai dasar dalam membentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan durasi waktu 5 tahun sekali, yang selanjutnya dituangkan dalam Rencana Kerja

Tahunan (RKT) dengan durasi waktu 1 tahun sekali, hingga akhirnya RKT diturunkan dalam bentuk APBN. Sehingga dalam RAPBN yang disusun oleh Presiden sudah berdasarkan pada PPHN. Kedua, Presiden sebagai kepala pemerintahan menerima pertanggungjawaban pelaksanaan PPHN dari lembaga, badan, dan komisi yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

b. Dewan Perwakilan Rakyat

DPR memiliki peran yang strategis dalam Penyusunan APBN, dimana DPR sebagai pemberi persetujuan akhir apakah RAPBN yang diusulkan presiden disahkan sebagai APBN atau tidak. Dalam hal untuk memastikan PPHN dijalankan, maka DPR dalam membahas dan memberikan persetujuan RAPBN harus memastikan bahwa RAPBN tersebut sesuai dengan PPHN. Karena PPHN secara teknis harus terlaksana dengan terejawantahkan dalam APBN.

c. Mahkamah Konstitusi

Adanya Mahkamah Konstitusi bertujuan agar harmonisasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan terwujud, yang tercermin Pada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang dengan Undang-Undang Dasar. Namun, dalam Pelaksanaan PPHN, juga harus dipastikan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR tidak bertentangan dengan PPHN yang tertuang dalam TAP-MPR. Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi ditambahkan kewenangannya untuk menguji Undang-Undang terhadap PPHN.

3. Pemerintah Daerah

Pelaksanaan PPHN ini tidak selesai hanya ditingkat pusat, namun harus juga dilaksanakan di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Untuk memastikan PPHN terlaksana sampai di tingkat daerah, maka pemerintah daerah harus melaksanakan otonomi daerah berdasarkan otonomi daerah.

B. ARAH PENGATURAN

Konsep penerapan PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pokok-Pokok Haluan negara menggantikan RPJPN yang dibentuk Presiden dan DPR dengan instrumen undang-undang. Sehingga PPHN ini memiliki jangka waktu yang sama dengan RPJPN dan PPHN menjadi dasar dalam penyusunan RPJMN dan seterusnya. Untuk membuat, menetapkan, merevisi, maupun mengevaluasi terhadap PPHN, MPR membuat Ketetapan MPR yang memuat pedoman PPHN, konsep ini juga menggantikan SPPN dalam status a quo yang dibuat oleh DPR bersama Presiden.
2. PPHN dibentuk dan ditetapkan oleh MPR. Untuk menunjang kewenangan MPR menetapkan PPHN, perlu dilakukan beberapa penyesuaian sebagai berikut. *Pertama*, kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara berbeda secara institusional dengan DPR dan DPD (*tricameral system*). MPR bukan sebagai lembaga tertinggi negara. *Kedua,* hubungan kelembagaan MPR dengan lembaga negara lain tercermin dengan diberikannya rekomendasi MPR atas laporan evaluasi yang disampaikan oleh lembaga negara. *Ketiga*, penambahan tugas dan dan alat kelengkapan MPR. Tugas yang dimaksud adalah menyerap aspirasi masyarakat dan lembaga negara yang melaksanakan PPHN. Tugas ini akan dijalankan oleh Badan Pengkajian MPR yang merupakan alat kelengkapan MPR. *Keempat*, menjadikan TAP MPR sebagai produk hukum dalam menetapkan PPHN.
3. PPHN menjadi haluan seluruh lembaga negara bukan hanya Presiden.
4. PPHN menjadi menggantikan RPJPN sebagai peraturan perencanaan yang mendasari peraturan perencanaan lainnya.
5. TAP MPR berisi empat hal, *pertama* adalah TAP MPR yang memuat PPHN yang durasinya berlaku selama 25 tahun, menggantikan RPJPN yang sebelumnya dibuat oleh DPR bersama Presiden dalam bentuk UU. *Kedua*, TAP MPR juga memuat pedoman dalam membuat PPHN, sehingga PPHN memiliki sistematika dari segi pembuatannya. Wujud penerapan pedoman

PPHN ini menggantikan SPPN yang semulanya dibuat oleh DPR bersama Presiden lewat instrument UU. *Ketiga* TAP MPR memuat revisi atau perubahan terhadap TAP MPR yang memuat PPHN, hal ini dirancang agar PPHN tidak kaku, dan mengakomodir perkembangan dalam masyarakat. *Keempat*, memuat evaluasi terhadap praktik PPHN yang dijalankan oleh lembaga negara.

6. PPHN dilaksanakan melalui penyusunan APBN yang mengacu pada PPHN. Dalam Penyusunan APBN presiden menyusun RAPBN berdasarkan rencana Kerja Tahunan yang disusun berdasarkan PPHN dan RPJMN. Sebagai lembaga yag membahas dan menyetujui RAPBN bersama dengan Presiden, DPR menjadikan PPHN sebagai batu uji RAPBN untuk disetujui atau tidak. Nantinya APBN akan dibentuk berdasarkan PPHN yang diterapkan.
7. Untuk memastikan bahwa tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan PPHN, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap PPHN. Hal ini akan memastikan bahwa PPHN bisa dijalankan oleh seluruh komponen negara.
8. PPHN menjadi perekat otonomi daerah dalam bingkai negara Kesatuan Indonesia.
9. Dengan diterapkannya PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak berarti Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimakzulkan karena tidak melaksanakan PPHN. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden berkaitan dengan pelanggaran hukum yang diatur dalam UUD a quo. Perbedaan program Presiden dan PPHN tidak menjadi alasan Presiden bisa dimakzulkan. Pertanggung jawaban Presiden tetap kepada rakyat sebagai pemilih Presiden, bukan kepada MPR. Sehingga hadirnya PPHN memperkokoh haluan bernegara Indonesia tanpa melemahkan sistem Presidensil.

Terhadap konsep pengaturan diatas, politik hukum dan strategi pengaturan untuk mencapai tujuan beserta analisisnya dijabarkan sebagai berikut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

a. Kedudukan dan Hubungan Kelembagaan MPR dengan Lembaga Negara Lain

Sebelum memasuki pembahasan seputar PPHN, terlebih dahulu penulis memaparkan konsep umum terkait kedudukan dan hubungan kelembagaan MPR dengan lembaga negara lain. Hal ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah. Selanjutnya, Penulis akan merumuskan PPHN sebagai solusi untuk mengatasi problema yang diidentifikasi.

UUD 1945 Naskah Asli menempatkan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.[200] Penjelasan UUD 1945 mengartikan Majelis (MPR) ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang memegang kedaulatan negara.[201] MPR diposisikan sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatgewalt liegi allein beider Majelis*).[202] Bahkan tidak jarang pakar HTN berpandangan MPR merupakan badan konstitusional tertinggi yang menjalankan kedaulatan rakyat sepenuhnya,[203] kala itu.

Ismail Suny menilai bahwa posisi MPR adalah "*no rival authority*". Tidak ada satu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan MPR.[204] Jimly Asshiddiqie berpendapat, kata "sepenuhnya" dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 memiliki dua kemungkinan pengertian. *Pertama*, kata dimaksud merujuk pada pengertian kedaulatan rakyat. Yang berarti kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat

200 MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cet. ke-16, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017), hlm. 215.

201 Penjelasan Pasal 1 UUD 1945. Lihat catatan kaki Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* Cet. ke-3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 77.

202 Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. ke-1, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 141.

203 Lihat misalnya Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 30 dalam catatan kaki Saldi Isra, *Lembaga Negara...,* hlm. 141.

204 Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila,* (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.

sepenuhnya atau seluruhnya diserahkan pada MPR yang akan menjadi pelaku/pelaksananya dalam mekanisme kenegaraan. *Kedua*, kata "sepenuhnya" merujuk pada lembaga MPR itu sendiri, sehingga dalam hal ini berarti MPR merupakan satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat.[205]

Sebelum orde baru, MPR dengan kedudukan tertinggi ini diberi nama Lembaga Tertinggi Negara. Adapun lembaga negara lain (Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA) adalah Lembaga Tinggi Negara.[206] Menurut Mahfud MD, amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antarlembaga negara dari yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga tidak ada lagi Lembaga Tertinggi Negara.[207] Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa, MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara diturunkan derajatnya menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR, DPR, Presiden, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Dengan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum kita tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai peraturan (*regeling*). Mengenai hal ini akan di elaborasi lebit lanjut dalam sub bab berikutnya tentang PPHN dalam produk hukum MPR.

Status quo, MPR adalah lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.[208] MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi dan juga tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat.[209]

205 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Hoeve, 1994), hlm. 74.

206 Lihat antara lain UU No. 16 Tahun 1969 dan perubahan-perubahannya. Lihat catatan kaki Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* Cet. ke-3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 77.

207 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,* Ed. Revisi, Cet. ke-9, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 375.

208 MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cet. ke-16, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017), hlm. 217.

209 Gagasan ini, menurut Bagir Manan, secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Lihat selengkapnya dalam Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* Cet. ke-3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 83.

Menurut Saldi Isra, penghapusan MPR sebagai lembaga negara tertinggi merupakan upaya logis untuk keluar dari perangkap desain ketatanegaraan yang rancu terutama dalam menciptakan bekerjanya mekanisme *checks and balances* antarlembaga negara.[210]

Merujuk pada penjabaran diatas, dapat diketahui bahwa permasalahan seputar kedudukan MPR selalu berkutat pada satu hal, yakni potensi penyalahgunaan wewenang MPR akibat dari kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan. Potensi penyalahgunaan wewenang disini harus dibaca secara utuh dalam kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, penyelenggara negara tertinggi, penjelmaan seluruh rakyat, serta pemegang kedaulatan negara. Sebutan-sebutan yang dilekatkan pada MPR ini menggiring pada rasa trauma terhadap kedudukan MPR yang selalu diidentikkan dengan penyalahgunaan wewenang.[211] Fenomena ini sejatinya pada tatanan normatif telah ditolak secara tegas oleh H.M Laica Marzuki. Ia berpandangan bahwa keliru MPR diberi kekuasaan tidak terbatas hingga mengakibatkan anarki. Secara *contrario in adjecto ('tegenstrijdigheid door de toevoeging')* berhadapan dengan sistem konstitusional (hukum dasar) yang justru tidak menghendaki bangunan pemerintahan absolut dengan kekuasaan yang tidak terbatas.[212]

Tanggapan sedikit berbeda disampaikan oleh Bagir Manan. Sekalipun tidak menolak secara tegas, Bagir Manan melimitasi dengan beberapa syarat agar kedudukan MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi dapat dipertahankan. Syarat *pertama,* sistem keanggotaan yang diperluas (anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan). *Kedua,* wewenang hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD

210 Saldi Isra, *Lembaga Negara ...,* hlm. 144.

211 Seperti membuat berbagai ketetapan diluar wewenang MPR, diluar materi muatan dan tata cara yang ditentukan dalam UUD. Misalnya pengangkatan Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup melalui TAP MPR No. III/MPRS/1963.

212 H.M Laica Marzuki, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* (Surabaya: Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004).

(menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, mengubah UUD).[213]

Merefleksi terhadap pandangan Laica Marzuki dan Bagir Manan diatas, reformulasi kedudukan MPR dapat dilakukan dengan menjawab permasalahan yang telah diajukan Penulis. Potensi penyalahgunaan wewenang MPR akibat dari kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan dapat diatasi dengan menghadirkan PPHN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Reformulasi dilakukan dengan menegaskan di dalam konstitusi, bahwa hadirnya PPHN sebagai haluan negara tidak perlu mengubah kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara. Sistem pemerintahan absolut dengan kekuasaan tidak terbatas tidak ada di tangan MPR. PPHN semata-mata hanya pranata yang digunakan MPR untuk mewujudkan tujuan negara.

Secara lebih lanjut, reformulasi kedudukan MPR dapat diwujudkan dengan dua cara. *Pertama,* mempertegas kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang berbeda secara institusional dengan DPR dan DPD. Keberadaan MPR merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, atau yang menurut Jimly Asshiddiqie disebut dengan sistem tiga kamar (*tricameralisme*).[214] Hal ini tak lain merupakan upaya untuk menegaskan bahwa MPR bukan merupakan *joint session* semata. Pasalnya, MPR dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *functie*-nya sedang dilaksanakan saja. Selama MPR tidak memiliki tugas yang bersifat rutin, MPR menjadi lembaga *ad hoc,* bukan lembaga yang tetap. Untuk itu, perlu penegasan mengenai kedudukan MPR sebagai lembaga negara ketiga dalam parlemen di Indonesia. Kedudukan MPR ini juga diiringi dengan tugas rutin, yakni menjalankan sidang tahunan penyampaian laporan evaluasi PPHN oleh lembaga negara. Mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut pada sub bab berikutnya tentang "Sidang Laporan Evaluasi PPHN".

213 Bagir Manan, *DPR, DPD ...,* hlm. 83.

214 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Cet. ke-2 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 146.

Upaya *kedua* untuk mereformulasi kedudukan MPR adalah memberi tambahan kewenangan MPR untuk menetapkan TAP MPR sebatas pada PPHN. Upaya ini tentu memerlukan amandemen kelima UUD NRI 1945. Mengenai hal ini akan dielaborasi dalam sub bab berikutnya tentang Kewenangan MPR dalam mewujudkan PPHN. Selanjutnya, amandemen dilakukan dengan tanpa mengubah kedudukan dari masing-masing lembaga negara. Perubahan terjadi dalam hal hubungan kelembagaan antara MPR dengan lembaga negara lainnya. Namun hal ini tidak perlu diatur di dalam UUD, karena akan dijabarkan dalam peraturan turunan dari UUD seperti TAP MPR ataupun undang-undang. Lebih lanjut mengenai kedudukan MPR, MPR "*neben*" (disamping, sejajar) dengan lembaga tinggi negara lain. Lembaga tinggi negara tidak "*untergeordnet*" (bawahan, dibawah) MPR.

b. Sidang Laporan Evaluasi PPHN

Amandemen kelima juga akan mengatur persidangan MPR dengan agenda penyampaian laporan evaluasi pelaksanaan PPHN oleh lembaga negara. Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR yang berkaitan dengan PPHN. Sidang ini akan diatur secara eksplisit melalui perubahan Pasal 3 UUD NRI 1945. Sekilas, agenda sidang ini mirip seperti sidang atau rapat MPR yang telah diatur dalam UUD. Jika dikelompokkan, UUD NRI 1945 menyebut kata "sidang" dalam Pasal 2 Ayat (2), Pasal 7B Ayat (6), Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 9 Ayat (3) serta Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (3). Adapun kata "rapat" ditemukan dalam Pasal 7B Ayat (7) yang kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Sidang Laporan Evaluasi PPHN memiliki sejumlah perbedaan dengan sidang atau rapat MPR pada umumnya. Perbedaan *pertama* terletak pada anggota sidang. Sidang akan dihadiri oleh sejumlah lembaga negara yang menyelenggarakan

pemerintahan negara. Pemilahan ini lebih menitikberatkan pada isi dari tugas dan kewenangan suatu lembaga, bukan pada sumber kewenangan dan bukan pula pada dasar hukum pembentukan suatu lembaga. Lembaga negara yang dapat mengikuti sidang ini diantaranya Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPR, MA, MK, BPK, KPU, KY, TNI, Polri, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota.

Presiden, DPR, DPD dan BPK merupakan lembaga negara yang erat dalam penyelenggaraan negara,[215] sehingga mereka berhak untuk ikut sidang. MA dan MK nantinya akan menguji peraturan terhadap peraturan diatasnya yang salah satunya menggunakan batu uji PPHN, sehingga kedua lembaga peradilan ini dapat dianggap menjalankan PPHN. KPU, KY, TNI, dan Polri berhak ikut sidang karena kewenangannya bersifat teknis operasional. Terkhusus TNI dan Polri, keduanya menerjemahkan secara operasional kebijakan strategis yang dibuat otoritas politik,[216] dalam hal ini Presiden. Sehingga dapat saja keduanya mewakilkan laporan evaluasi kepada Presiden. Pemda berhak ikut sidang karena ia menjalankan RPJPD dan RPJMD secara mandiri sekalipun dalam pembentukannya berdasar pada RPJPN[217] dan RPJMN bentukan Pemerintah Pusat.

MPR dikecualikan sebagai anggota sidang. Alasan *pertama*, MPR yang membentuk PPHN dan yang menyelenggarakan sidang evaluasi PPHN. MPR tidak mungkin menyampaikan laporan evaluasi pelaksanaan, karena MPR adalah lembaga yang membentuk PPHN, bukan yang melaksanakan. Alasan *kedua*, dalam Sidang Laporan Evaluasi PPHN, MPR mengambil peran sebagai lembaga negara yang mendengarkan dan merumuskan rekomendasi atas laporan

215 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi,* (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 173.

216 Pandangan ini dikemukakan oleh Ahsin Tohari dalam Workshop Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara MK-KRHN-TAF, Jakarta, 17-18 Desember 2004. Lihat dalam Firmansyah Arifin, dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antarlembaga Negara,* (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), 2005), hlm. 132.

217 Dalam koridor PPHN, RPJPN nantinya akan digantikan oleh PPHN dan dibentuk oleh MPR tanpa melibatkan Presiden.

evaluasi yang disampaikan. Rekomendasi MPR nantinya akan diwujudkan dalam bentuk surat rekomendasi yang ditujukan kepada lembaga negara.

Perbedaan *kedua* terletak pada waktu pelaksanaan sidang. *Status quo,* MPR hanya akan bersidang pada saat-saat dibutuhkan, yaitu ketika melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden, mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih Wakil Presiden dalam hal kekosongan jabatan Wakil Presiden.[218] *In casu a quo*, Sidang Laporan Evaluasi PPHN dijalankan oleh MPR secara tahunan yang terbagi menjadi 1 tahun, 5 tahun, dan 25 tahunan sekali. Jangka waktu ini mengikuti terhadap SPPN yang digabungkan dengan GBHN dalam konstruksi PPHN.

Patut difahami bersama bahwa persidangan MPR dengan agenda penyampaian laporan evaluasi pelaksanaan PPHN oleh lembaga negara semata-mata dilakukan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR yang berkaitan dengan PPHN. Sidang ini tidak digunakan untuk membuat forum penyampaian laporan pertanggungjawaban ataupun untuk menilai adanya pelanggaran dalam pelaksanaan PPHN. Sidang Laporan Evaluasi PPHN hadir sebagai forum evaluasi yang disediakan MPR untuk memperbaiki praktik pelaksanaan PPHN dalam rangka mencapai tujuan bernegara secara berkelanjutan.

c. PPHN dalam Produk Hukum MPR

MPR berwenang membentuk dan menetapkan pokok-pokok haluan negara (PPHN). Selain untuk memberi pedoman kerja dan panduan penyusunan program kerja bagi lembaga negara pelaksana PPHN dalam melaksanakan tugasnya, PPHN diperlukan karena haluan kebijakan bernegara yang ditentukan dalam UUD 1945 masih terlalu ringkas dan sederhana. Ketetapan MPR berguna untuk menafsirkan dan mengelaborasi secara normatif dalam rangka melengkapi haluan kebijakan negara yang masih ringkas itu. Kewenangan

218 Firmansyah Arifin, dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antarlembaga Negara,* (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), 2005), hlm. 73

ini semata-mata untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR yang berkaitan dengan PPHN.

Haluan negara (dalam hal ini PPHN) perlu diwujudkan dalam bentuk ketetapan-ketetapan (TAP MPR) yang bersifat mengatur keluar (*regelling*). Alasan pemilihan produk hukum MPR sebagai wadah hukum PPHN tergambar dari dua sisi. Sisi *pertama* dilihat dari lembaga yang mengeluarkan. MPR selaku lembaga tinggi negara yang berwenang untuk membentuk dan menetapkan PPHN memiliki keleluasaan untuk menentukan produk hukum PPHN. TAP MPR menjadi pilihan logis ketimbang produk hukum dari lembaga lainnya. Tidak mungkin apabila TAP MPR diwujudkan dengan undang-undang hasil buatan DPR bersama dengan Presiden, atau peraturan pemerintah buatan Pemerintah.

Melihat secara empiris terhadap praktik kewenangannya, MPR memiliki dua produk hukum berupa "Ketetapan" dan "Keputusan" MPR.[219] Secara kuantitatif, Keputusan MPR digunakan lebih terbatas dibandingkan dengan Ketetapan MPR.[220] Keterbatasan ini menimbulkan Keputusan MPR kerap kali dimaknai sebagai produk hukum MPR yang mempunyai kekuatan hukum yang hanya berlaku ke dalam (internal) MPR.[221] Berbeda dengan Ketetapan MPR yang secara hierarki peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya sejak TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000, hingga UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Persoalan legitimasi yang jelas telah mengantarkan TAP MPR menjadi satu-satunya produk hukum yang tepat dalam menampung PPHN dibanding Keputusan MPR, ataupun produk hukum dari lembaga negara lain.

Terpilihnya TAP MPR sebagai produk hukum PPHN mampu menyelesaikan sebuah persoalan hukum yang telah menjamur lama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Misalnya untuk memutus anggapan bahwa, kehadiran TAP MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) UU 12/2011 hanya sekedar

219 Saldi Isra, *Lembaga Negara...,* hlm. 173.

220 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia,* (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 32.

221 Saldi Isra, *Lembaga Negara...,* hlm. 173.

memberikan kepastian hukum terhadap sejumlah ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku hingga terpenuhinya beberapa kondisi yang ditentukan dalam TAP MPR No. I/MPR/2003. Melalui TAP MPR tentang PPHN, kehadiran TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat diejawantahkan dengan sempurna, dan tidak secara cuma-cuma.

Sisi *kedua* dilihat dari jenis peraturan yang dikeluarkan. TAP MPR dari segi hierarki peraturan perundang-undangan berada dibawah UUD NRI 1945 dan diatas undang-undang. Posisi TAP MPR sangat ideal untuk menjadi wadah hukum PPHN. Pertimbangannya, TAP MPR dibuat dan ditetapkan oleh lembaga yang sama dengan yang menetapkan UUD. Jimly mengenal fenomena ini dan menyebut TAP MPR mempunyai kedudukan sebagai hukum konstitusi.[222] Secara lebih lanjut, Jimly menyampaikan bahwa:[223]

> *sebenarnya, adanya Ketetapan MPR/S sebagai produk hukum yang mengatur (regeling) merupakan bentuk penafsiran MPR atas UUD 1945 yang dikenal sangat ringkas. Ketetapan yang berisi penafsiran dan elaborasi normatif itu diperlukan untuk melengkapi haluan negara yang terdapat dalam konstitusi tertulis yang belum lengkap itu. Dengan perkataan lain, Ketetapan MPR/S itu juga* ***mempunyai nilai konstitusi*** *atau setidaknya sebagai bentuk penafsiran atas UUD 1945 atau bahkan merupakan perubahan undang-undang dasar dalam bentuk yang tidak resmi menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945.*

Dalam konteks yang lebih luas, apabila UUD merupakan ketentuan yuridis normatif,[224] maka PPHN merupakan ketentuan politis-operasional. Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, konstitusi mengandung prinsip-prinsip

222 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4 (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 34.

223 *Ibid.,*.,

224 M. Solly Lubis, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, (Bandung: Mandar Maju, 1996), hlm. 44.

normatif,[225] maka PPHN selaku haluan negara mengandung prinsip-prinsip direktif. Alasan lainnya berkaitan dengan kedudukan TAP MPR tentang PPHN yang menggantikan undang-undang tentang RPJPN. PPHN dalam posisi ini menjadi pedoman pembangunan negara yang teknokratis.

TAP MPR lagi-lagi lebih cocok menjadi wadah hukum PPHN jika dibandingkan dengan undang-undang yang memiliki cakupan materi yang luas meliputi segala aktifitas pemerintahan dan juga negara. Secara konseptual, haluan negara bersifat memandu dan membimbing serta mengarahkan bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara.[226] Haluan negara merupakan agregasi dari tujuan negara yang hendak dicapai.[227] Tentu dengan konsep yang demikian, TAP MPR berada pada posisi strategis yang menjembatani antara UUD dengan undang-undang. DPR bersama dengan Presiden nantinya dalam membentuk undang-undang akan menggunakan TAP MPR tentang PPHN sebagai pedomannya. Tidak hanya itu, segala peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tidak akan lepas dari penggunaan PPHN sebagai pedoman pembentukannya. Penggunaan TAP MPR sebagai produk hukum yang mewadahi PPHN adalah pilihan yang tepat.

Terlepas dari penjabaran diatas, patut dipahami bersama bahwa MPR juga perlu memiliki (kembali) kewenangan untuk mengeluarkan TAP MPR yang bersifat *regelling*. Hadirnya kewenangan ini akan berdampak pada terjadinya perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan tersebut diantaranya, *pertama,* haluan negara berubah dari yang semula SPPN (dalam hal ini RPJPN) yang disusun oleh Presiden dan ditetapkan oleh

225 Yudi Latif, " Rancang Bangun GBHN", Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016, hlm. 6.

226 Jimly Asshiddiqie. "Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila," https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila, diakses pada Rabu, 23 Juni 2021, pukul 14.56 WIB.

227 Fence M. Wantu, dkk, *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*, (Jakarta: MPR RI bekerjasama dengan FH Universitas Gorontalo, 2020), hlm. 13.

DPR dengan undang-undang, berubah menjadi PPHN yang disusun dan ditetapkan oleh MPR dengan TAP MPR. *Kedua,* MPR tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan yang mengikat ke dalam (*intern regel*), namun juga kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan yang mengikat keluar (*regeling*) sebatas pada hal-hal yang berkaitan dengan PPHN. *Ketiga,* kehadiran TAP MPR tentang PPHN dapat menambah batu uji bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia (undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota). Selain pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, akan muncul *nomenclature* baru dalam pengujian norma di Indonesia, yakni pengujian peraturan perundang-undangan terhadap TAP MPR (tentang PPHN).

2. Presiden dan Wakil Presiden

a. Mempertahankan Konsep UUD NRI 1945 A QUO

Setelah konstitusi diamandemen dijelaskan secara rinci dalam konstitusi alasan Presiden dan Wakil Presiden bisa dimakzulkan hanya karena Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, dan bukan lagi karena alasan politis seperti sebelum konstitusi diamandemen. Dalam konstitusi pasal 7A disebutkan beberapa alasan Presiden bisa dimakzulkan yaitu :

1. Pengkhianatan terhadap negara
2. Korupsi
3. Penyuapan
4. Tindak pidana berat lainnya
5. Dan perbuatan tercela lainnya.
6. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau wakil Presiden

Alasan pemakzulan berkonotasi hukum (*rechmatigheid*), bukan lagi berpaut dengan kebijakan (*doelmatigheid*). Artinya kebijakan Presiden tidak bisa dijadikan alasan untuk

memakzulkan Presiden. Pemakzulan hanya berkaitan dengan pelanggaran hukum yang disebutkan dalam konstitusi. Namun terdapat pengecualian pada kebijakan Presiden. Kebijakan Presiden bisa dimakzulkan apabila memiliki modus operandi[228] untuk melakukan kejahatan. Misalnya seorang Presiden memakai jabatannya untuk memudahkannya dalam melakukan korupsi, dan tindak pidana lainnya. Jadi bukan berarti kebijakan Presidennya yang bisa dijadikan alasan pemakzulan, namun perilaku kriminalnya yang dilakukannya saat dia menjabat. Namun misalnya seorang Presiden melakukan pembangunan jalan tol akan tetapi tidak mendapatkan keuntungan yang banyak dari kebijakan tersebut, maka Presiden tidak bisa dimakzulkan karena tidak memuat modus operandi kejahatan.[229]

Demikian pula dengan perbuatan tercela. Perbuatan tercela sebagaian masyarakat menganggapnya alasan yang subjektif dalam pemakzulan Presiden. Dikarenakan tercela bagi suatu masyarakat bukan berarti tercela bagi masyarakat lain. Sehingga masyarakat menganggap alasan perbuatan tercela sebagai alasan pemakzulan Presiden sangat subjektif dan bisa mengkontaminasi alasan tersebut dengan kepentingan politik. Namun perbuatan tercela yang dimaksud ialah perbuatan tercela yang diatur dalam hukum. Jadi bukan berarti Presiden dianggap melakukan perbuatan tercela, Presiden bisa dimakzulkan. Akan tetapi perbuatan tercela yang diatur dalam hukum. Misalnya seorang Presiden berselingkuh dengan wanita lain, perbuatan selingkuh diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP), sehingga korelasi perbuatan tercela Presiden berselingkung dan adanya ketentuan dalam KUHP yang mengaturnya adalah sesuatu norma konkrit perbuatan tercela yang bisa dijadikan alasan untuk memakzulkan Presiden. Di Amerika Serikat pernah terjadi kasus bagi seorang Presiden yang bernama William Orville Douglas pada tahun 1970, parlemen mengajukan pemakzulan

228 Teknik cara-cara beroperasi yang dipakai oleh penjahat.

229 H.M. Laica Marzuki, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* (Surabaya: Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004), hlm.18.

terhadap Presiden tersebut dikarenakan melakukan perbuatan diduga tercela oleh Parlemen yaitu bahasan bukunya dimuat ulang oleh majalah porno, dan juga menyangkut kasus kawin cerainya tiga kali. Namun Mahkamah Agung Amerika Serikat menolak alasan parlemen karena tidak diatur dalam hukum.[230]

Sebelum Perubahan UUD 1945, tidak ada pasal konstitusi yang mengatur tentang pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden, serta bagaimana cara pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 8 (redaksi lama) UUD 1945 hanya menetapkan, "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Sehingga kekurangan konstitusi diperbaiki pada perubahan ketiga UUD NRI 1945.

Dinyatakan pada Pasal 7B UUD 1945, usul pemberhentian Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau pendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden (ayat 1). Pasal konstitusi dimaksud bersifat imperatif, bahwasannya usul pemakzulan Presiden dan/ atau Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh DPR kepada MPR setelah terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi guna mengadili dan memutus pendapat DPR tentang hal pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Pendapat DPR dimaksud adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR (ayat 2).[231]

Sedangkan alasan melibatkan MK dalam memutus dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh DPR adalah wujud penerapan negara hukum. Sehingga pemakzulan Presiden dilakukan melalui *forum Previlegiatum* yakni dengan

230 *Ibid.,*.
231 *Ibid.,*, hlm.20.

pemeriksaan, pengadilan, dan putusan oleh MK sebagai pemegang kekuasaan kehakiman sebelum MPR benar-benar memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disinilah perpaduan antara paham demokrasi yang diwakili oleh DPR dan MPR, dan paham negara hukum yang diwakili oleh MK dalam hal pemakzulan Presiden.[232]

Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR (ayat 3). Ketentuan kuorum dan jumlah minimal dukungan anggota DPR itu dimaksudkan agar pendapat DPR merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota DPR.[233]

Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi (ayat 4). Pasal ini memaksudkan bahwa pemeriksaan MK adalah proses peradilan dan putusannya adalah putusan justisil. Adapun jangka waktu yang disebut secara tegas dalam ketentuan Pasal 7B Ayat (4) dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu *(deadline)* kepada MK. Ketentuan itu dimaksudkan untuk menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang akan dapat meningkatkan ketegangan situasi politik nasional.[234]

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau

232 A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 77.

233 H.M. Laica Marzuki, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* (Surabaya: Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004), hlm.20

234 A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi...,* hlm.72.

Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR (ayat 5). Konstitusi mensyaratkan manakala mahkamah memutuskan bahwa pendapat DPR tidak terbukti maka proses pemakzulan tidak bakal berlanjut ke MPR. [235]

MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut (ayat 6). Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR (ayat 7). Berbeda halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan Presiden dan/ atau Wakil Presiden maka Keputusan MPR bukan putusan justisil tetapi keputusan politik. MPR melakukan *een politieke beslissing nemen*[236] terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses pemakzulan. [237]

Bilamana putusan MK sama dengan keputusan yang diambil oleh MPR maka masih tersisa sebuah permasalahan yaitu apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukan sehingga dia diberhentikan dari jabatannya? Bilamana hal ini dapat dilakukan apakah bukan berarti bertentangan dengan asas ne bis in idem? [238]

---

235 H.M.Laica Marzuki, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* (Surabaya: Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004), hlm.220.

236 *Een politieke beslissing nemen* memiliki terjemahan membuat keputusan politik, diambil dari bahasa Belanda.

237 H.M Laica Marzuki, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* (Surabaya: Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004), hlm.21.

238 Terhadap perkara yang sama tidak dapat diadili untuk kedua kalinya.

Dari sudut pandang yang menjadi objek perkara dalam pemeriksaan perkara di MK adalah pendapat DPR semata, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pelaku pelanggaran hukum tidak menjadi obyek dalam proses impeachment di MK. Oleh sebab itu proses peradilan di Pengadilan Negeri untuk meminta pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukan tidak bertentangan dengan asas ne bis in. Selain itu MK adalah peradilan tata negara yang mengadili jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sedangkan Pengadilan Negeri adalah cabang peradilan dalam Mahkamah Agung yang mengadili pertanggungjawaban individu atas perbuatan yang dilakukannya. MK dan Peradilan negeri memiliki wilayah kewenangan yang berbeda sehingga tidak bertentangan dengan asas ne bis in idem. Namun demikian yang perlu menjadi catatan adalah bahwa selayaknya pertimbangan hukum serta putusan yang dijatuhkan MK menjadi bahan pertimbangan hakim pengadilan negeri (hakim tinggi bila mengajukan banding serta hakim agung bila mengajukan kasasi) dalam menjatuhkan putusan terhadap kasus tersebut sehingga ada keselarasan putusan hukum antara MK dengan PN (PT maupun MA). Sehingga hakim pengadilan negeri (hakim tinggi maupun hakim agung) tidak melakukan review atas putusan MK. Terkecuali memang bilamana ditemukan bukti baru yang menguatkan kedudukan mantan Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga dapat lepas dari pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukannya ketika menjabat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Indriyanto Seno Adji berpendapat bahwa pengertian asas ne bis in idem dalam hukum pidana hanya terjadi pada saat pelaku, objek pidana dan alasan penuntutannya sama. Dengan demikian, kondisi ini tidak mungkin dapat terjadi pada perkara impeachment, mengingat model pembuktian di pengadilan negeri dan di Mahkamah Konstitusi memiliki karakteristik yang berbeda.[239]

239 Laporan Penelitian Mahkamah Konstitusi Kerjasama Dengan Konrad Adenauer Siftung, *"Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi"* (Jakarta, Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm.91.

Isu yang menarik selanjutnya untuk menguji mekanisme pemakzulan Presiden setelah diamandemen ialah isu pelanggaran prinsip persamaan masyarakat di depan hukum (*equality before the law*). Apakah bisa diartikan kalau cara pengadilan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden yang berbeda dari masyarakat biasa biasa melanggar prinsip equality before of the law? Untuk menjawab hal tersebut menurut Richard A. Posner dalam buku The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton, secara historis impeachment berasal dari abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan lembaga impeachment untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang amat powerful, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa.

Dalam praktek, The House of Commons bertindak sebagai a grand jury yang memutuskan apakah akan meng-impeach seorang pejabat. Apabila pejabat itu di-impeach, maka The House of Lords akan mengadilinya. Apabila dinyatakan bersalah, maka pejabat tersebut akan dijatuhi hukuman sesuai ketentuan yang telah diatur, termasuk memecat dari jabatannya.[240] Sehingga hadirnya pemakzulan Presiden sejatinya sebagai pengimbang dari besarnya kekuasaan Presiden. Alhasil sebagai Seorang Presiden diberikan cara khusus dalam pengadilannya bukan berarti dibedakan dengan hak dan kewajibannya dari masyarakat biasa, namun dalam hal ini sebagai pengadilan atas jabatan yang diemban. Sedangkan pelanggaran hukum menyangkut personal seorang Presiden diselesaikan lewat pengadilan negeri sama dengan masyarakat pada umumnya. Sehingga dari paparan tersebut pemakzulan Presiden tidak bertentangan dengan *Prinsip Equality Before The Law.*[241]

Terakhir ialah tuduhan sebagian golongan kalau mekanisme setelah amandemen tidak menghargai putusan MK

240 Uraian tentang hal ini, lihat Luhut M.P. Pangaribuan, "'Impeachment", Pranata untuk Memproses Presiden", Kompas, edisi Senin, 19 Februari 2001.

241 Laporan Penelitian Mahkamah Konstitusi Kerjasama Dengan Konrad Adenauer Siftung, hlm.7.

dan melanggar supremasi hukum. Tuduhan sebagian golongan ini disebabkan adanya salah satu tahapan yang mana MPR bisa memberhentikan Presiden atau tidak memberhentikan padahal MK sudah memutuskan adanya pelanggaran hukum pada Presiden. Untuk menjawab hal tersebut penting kita bedakan ranahnya masing-masing lembaga. MK ialah lembaga yudisial yang menguji dugaan DPR kalau Presiden melakukan pelanggaran hukum. Hanya sebatas pada dugaan DPR, dan bukan wewenangnya untuk memberhentikan Presiden. Disebabkan wewenang memberhentikan Presiden ialah wewenang politis yang diberikan kepada MPR, sehingga ujung tombak memberhentikan Presiden atau tidak ialah wewenang MPR. Namun perlu diperhatikan kalau MPR hanya sebatas jabatannya dan tidak berhak menyentuh lapisan hukum, misalnya menghukum tindak pidana Presiden, ataupun menuntut Presiden.[242]

b. Konsep PPHN dan Presiden Tidak Bisa Dimakzulkan

Setelah melihat bagaimana mekanisme pemakzulan dan kenapa para Presiden bisa dimakzulkan sebelum dan sesudah amandemen, maka saatnya merancang konsep pemakzulan bila PPHN sudah diterapkan. Dalam rancangan PPHN dalam naskah ini, PPHN dibuat dan ditetapkan oleh MPR. Namun bukan berarti dampaknya akan sama seperti konstitusi sebelum diamandemen.

Haluan negara dalam wujud PPHN hanya sebagai pedoman bagi lembaga negara untuk menuntun laju pembangunan, visi, misi, dan tujuan dalam beberapa tahun kedepannya. Tidak ada implikasi pemakzulan bagi Presiden karena tidak menjalankan PPHN. Alasan lainnya disebabkan MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, sehingga antara Presiden dan MPR bukan lagi hubungan hirarkis namun hubungan fungsional. Antara Presiden dan MPR sama-sama lembaga tinggi negara, dan sama-sama menjalankan haluan negara.

Konsep pemakzulan akan tetap memakai cara dalam

242 *Ibid.,* hlm.53.

status a quo dengan ketentuan jumlah yang mengajukan, jumlah quorum, dan tata cara sama dengan konsep pada konstitusi sekarang. Pemakzulan Presiden tidak berkenaan dengan kebijakan sebagai Presiden, namun berkaitan dengan pelanggaran hukum seperti yang termaktub dalam konstitusi status a quo[243]. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Earl of Balfour yang berbunyi sebagai berikut [244]:

> *"Under the Presidential system, the effective head of the national administration is elected for a fixed term. He is practically irremovable. Even if he is proved to be inefficient, event if he becomes unpopular, even if his policy is unacceptable to his countrymen, he and his methods must be endured until the moment comes for a new election" (Di bawah sistem Presidensial, kepala administrasi nasional yang efektif dipilih untuk masa jabatan tertentu. Dia praktis tak tergoyahkan. Bahkan jika dia terbukti tidak efisien, jika dia menjadi tidak populer, bahkan jika kebijakannya tidak dapat diterima oleh orang-orang sebangsanya, dia dan metodenya harus bertahan sampai saatnya tiba untuk pemilihan berikutnya.)*

Apa yang disampaikan oleh Earl of Balfour mempertajam cara pandang sistem pemerintahan Presidensil. Pada Presidensil sama sekali tidak memiliki ruang dimakzulkan karena kebijakannya. Kendatipun kebijakannya tidak disukai oleh masyarakat di negaranya, namun selama tidak melanggar hukum seperti yang tertera pada konstitusi, metode untuk menjatuhkannya dengan menunggu jabatannya selesai, dan tidak memilih dia kembali di periode berikutnya bila mencalonkan diri lagi. Sehingga dengan adanya PPHN tetap memperkuat dan mempertegas sistem Presidensil yang ada pada saat sekarang ini.

Kurang sinkronnya program Presiden dengan PPHN

243 Secara sederhananya, dalam bahasa yang paling awam, Status quo bermakna suatu kondisi yang ada saat ini dan sedang berjalan (Sekarang).

244 Berger, Raoul Impeachment, *The Constitutional Problems*, (Bantam Books, USA 1974) sebagaimana dikutip oleh Z. Baharuddin, 1957, hlm. 354.

ditindaklanjuti dengan evaluasi MPR yang *outputnya* ialah rekomendasi untuk perbaikan. *Check and Balance* antara lembaga negara juga diwujudkan dalam rapat pembahasan APBN dengan DPR. Yang mana DPR akan melihat kesesuaian RAPBN dengan haluan negara, sehingga implikasinya RAPBN yang diajukan Presiden ditolak atau diterima. Tetapi tidak ada ruang apabila Presiden dimakzulkan karena kebijakannya berbeda dengan PPHN. Karena pemilihan Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, dan Presiden bukan lagi mandataris MPR. Namun Presiden dipilih oleh rakyat, dan rakyatlah yang menilai bagaimana Presiden bekerja. kebijakan Presiden membawa manfaat atau tidak, maka rakyatlah yang menentukannya lewat pemilihan umum yang memilih Presiden tersebut kembali.

3. Mahkamah Konstitusi

Berbicara mengenai pengujian PPHN, TAP MPR tentang PPHN tidak dapat diuji ke MK. Pengujian konstitusionalitas TAP MPRS/MPRS pernah dilakukan oleh MK yang selengkapnya dapat dilihat melalui Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa "*Oleh karena Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas undang-undang maka berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR* ***tidak termasuk*** *dalam kewenangan Mahkamah*".[245] Terhadap hal ini tidak dilakukan perubahan. TAP MPR tentang PPHN dapat dijadikan batu uji, namun tidak dapat diuji terhadap peraturan diatasnya (UUD NRI 1945).

Dalam hal pengujian PPHN oleh MK, secara normatif hal ini tidak dapat dilakukan. MK selaku lembaga peradilan tidak memiliki legitimasi yang cukup kuat untuk menafsirkan sebuah haluan negara. Haluan negara (*directive principle*) banyak memuat perlindungan hak sosial ekonomi yang *non-justiciable,* atau bukan kewenangan pengadilan. Dua alasan yang menjadi landasan pertimbangan *non-justiciability* dari hak ekonomi dan sosial ini menurut Bisariyadi adalah, *pertama,* kuatnya pengaruh pemisahan cabang-cabang kekuasaan (*separation of power*). *Kedua,* Kurangnya legitimasi demokrasi yang dimiliki pengadilan (Pen. dalam hal ini MK) untuk

245 Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-XI/2013, hlm. 32.

turut serta dalam pengambilan kebijakan publik. Kebijakan (*policy*) membutuhkan sumber daya yang besar dalam rangka perumusan hingga pengejawentahannya. Pengadilan dianggap tidak cukup memiliki sumber daya untuk mengubah sebuah kebijakan.[246]

4. Pemerintah Daerah

a. Praktik Dan Problema SPPN terhadap Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Negara Indonesia berbentuk negara kesatuan yang memiliki perwujudan *distribution of powers* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah oleh karenanya terjadi konsekuensi penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali, urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai utusan pemerintahan pusat*". Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah Pusat.

Dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya, Pemerintah daerah mengurus pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD RI Tahun 1945, menyatakan "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Pemberian otonomi kepada daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Otonomi merupakan perwujudan penyelenggaraan

246 Bisariyadi, "Haluan Negara", *Konstitusi,* No. 152, Oktober 2019, hlm. 71.

desentralisasi mensyaratkan dengan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat dan sebagian urusan menjadi urusan pemerintah daerah, adapun urusan pemerintah pusat adalah menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara nasional. Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dilakukan dengan dua cara:[247]

1) *Ulta vires doctrine* yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom dengan cara merinci satu persatu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sisa kewenangan dari kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.

2) *Open end arrangement* atau *general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan diluar yang dimiliki pusat. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Di sini pusat tidak menjelaskan secara spesifik kewenangan apa saja yang diserahkan ke daerah.

Disamping model tersebut, dalam teori otonomi dan desenteralisasi juga dikenal model pembagian kewenangan berdasarkan sistem rumah tangga daerah. Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi kewenangan, tugas dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Proses pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan merupakan salah satu bentuk kewenangan pusat yang dilimpahkan secara fungsi dan kewenangannya kepada pemerintah daerah melalui sistem perencanaan pembangunan.

247 Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia, Widiasarana, 2007), hlm. 155.

Implementasi otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia menuntut perubahan paradigma perencanaan dan pembangunan daerah yang bersifat komprehensif mengarah kepada transparansi, akuntabilitas, demokratisasi, desentralisasi dan partisipasi masyarakat. Hal ini sejalan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan yang akan dilaksanakan dengan tepat, melalui proses urutan yang tepat dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. SPPN merupakan kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Dalam tujuan perencanaan pembangunan antar pusat dan daerah melalui SPPN adalah menekankan kepada, yaitu; *Pertama;* mendukung koordinasi anatar pelaku pembangunan. *Kedua*; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintah maupun pusat dan daerah. *Ketiga*; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan dalam optimalisasi partisipasi masyarakat serta sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pasca era reformasi perubahan nilai perencanaan pembangunan sangat dirasakan dengan pergeseran dari sentralistik menjadi desentralistik, seperti pembahasan otonomi daerah yang telah dijelaskan diatas, pendekatan *top down* menjadi *bottom up* berdampak kepada perubahan terbesar dengan diberikannya kewenangan lebih besar kepada

pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan nya sendiri. Kewenangan tersebut dijamin dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, yang diikuti oleh Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Penyempurnaan kedua Undang-undang tersebut melahirkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan Daerah. Setelah terbitnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka proses perencanaan pembangunan secara substansi dan esensi dari sistem perencanaan tingkat nasional dan daerah perlu dimantapkan dan disempurnakan, untuk mewujudkan perencanaan pembangunan yang lebih berhasil dan menjamin terbentuknya daya guna keberhasilan perencanaan pembangunan bangsa.

Pada SPPN diamanatkan untuk setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan (Pasal 2 ayat 2), dengan jenjang perencanaan jangka panjang (25 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek atau tahunan (1 tahun). Adapun pada setiap daerah harus menetapkan Rencana Pembangunan, Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam prakteknya pelaksanaan pembangunan akan menemui hambatan dalam sisi pelaksana. Maka masyarakat yang menjadi objek pembangunan maupun dari sisi lainnya memerlukan alasan mengapa proses perencanaan pembangunan harus melalui proses yang benar-benar dapat menjawab permasalahan yang hadir didalam masyarkat.

Selama ini perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan memberikan perubahan yang sangat cepat dalam masyarakat. Dengan demikian proses perencanaan

merupakan tahap yang penting jika melihat hasil dari dampak pembangunan yang akan muncul setelah proses pembangunan selesai, proses pembangunan juga memiliki keterbatasan waktu dalam pelaksanaan, biaya serta ruang lingkup pelaksanaannya. Sehingga perencanaan dapat berperan sebagai tolak ukur keberhasilan pelaksanaan pembangunan, adapun proses pembangunan yang dilakukan dapat dimonitor oleh pihak-pihak terkait tanpa terkecuali masyarakat.

Adapun dalam proses penetapan rencana pembangunan jangka panjang melalui RPJP nasional ditetapkan dengan Undang-undang, sedangkan RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pada penetapan pembangunan jangka menengah RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat tiga bulan setelah presiden dilantik dan Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan kementerian/lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional. RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala Daerah dilantik, sedangkan Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah. Sedangkan penetapan Pembangunan Tahuan RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden, dan RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana dalam SPPN dilakukan melalui oleh masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah, dengan mekanisme Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian atau lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Dalam evaluasi pelaksanaan rencana, pimpinan Kementerian atau Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Kementerian atau Lembaga periode sebelumnya, dalam proses tersebut Menteri atau Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan Kementerian atau Lembaga dan Evaluasi satuan Kerja Perangkat Daerah, nantinya hasil evaluasi akan menjadi

bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional pada tingkat pusat dan hasil evaluasi daerah menjadi pertimbangan penyusunan rencana tingkat daerah. Untuk periode berikutnya.

Pendekatan Proses Perencanaan Pembangunan Dalam SPPN sebagai haluan negara terlalu mengarah kepada rencana pembangunan melalui hasil proses politik (*public choice theory of planning*), khususnya penjabaran dalam visi dan misi melalui RPJMN dan RPJMND. Kemudian proses teknokratik yang dilakukan oleh perencana professional atau oleh lembaga yang secara fungsional melakukan perencanaan khususnya dalam pemantapan peran, fungsi dan kompetensi. Lembaga rencana memang memberikan arah dinamis dalam proses perencanaan namun hal tersebut membuat kebijakan pada perencanaan dapat berpotensi terjadinya tumpang tindih antara pemerintah pusat dan daerah. Adapun pendekatan terakhir dalam perencanaan pembangunan dalam SPPN sebagai haluan negara adalah proses *top-down* dan *bottom-up*, yang perencanaan prosesnya dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hirarki pemerintahan, yang penerapannya kurang maksimal diterapkan dalam sistem birokrasi sehingga banyaknya distorsi dalam proses perencanaan pembangunan dan ditemukannya duplikasi terhadap program pembangunan.

Problema ketidakselarasan jadwal perencanaan pembangunan pusat dan daerah dalam SPPN sebagai haluan negara sangat berpengaruh kepada hasil kinerja pembangunan, hal ini dibuktikan dengan belum sinkronnya rencana pembangunan, baik vertikal maupun horizontal. Dipastikan dalam penyusunan RPJMD 2018-2022 ada 171 daerah yang terlibat pada 2018. Misalnya seperti RPJMN yang disusun Presiden Joko Widodo akan berakhir pada 2019. Dengan demikian akibat dari perubahan tersebut urgensi penyesuaian terhadap RPJMD dengan RPJMN tidak lagi relevan karena RPJMN dapat berubah pada 2019. Faktor lainnya yang sangat memengaruhi tidak sinkronnya perencanaan lima tahunan adalah jadwal agenda politik elektoral (pilkada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota) yang masih berserakan dan tidak

didesain secara khusus untuk disinergikan dengan pemerintah pusat. Contohnya, pada tahun 2018 akan dilaksanakan pilkada di 171 daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.[248]

Permasalahan perencanaan pembangunan pusat dan daerah tidak sinergis dapat ditinjau melalui Regulasi dalam SPPN dalam mengatur perencanaan dan penganggaran yang diatur melalui Undang-undang yang berbeda, ketaatan terhadap ketentuan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah masih minim sehingga kerap terjadi tumpang tindih program atau kegiatan, serta tidak dicantumkannya lokasi pada dokumen RKP dan Renja Kementerian atau Lembaga, sehingga daerah tidak mendapatkan informasi mengenai program atau kegiatan di wilayah mereka. Adapun distorsi dalam institusi pelaksana terdapat dalam peran perencanaan dan penganggaran daerah di pemerintah pusat dilakukan oleh dua institusi berbeda. Seperti kementerian dalam negeri tidak terlibat dalam proses formulasi dana transfer ke daerah, juga rendahnya kapasitas SDM pemerintah daerah pada bidang perencanaan pembangunan daerah dan Rapat koordinasi Teknis antara Kementerian atau lembaga dengan pemda yang difasilitasi oleh Kemendagri belum menjadi acuan bagi penentuan dana alokasi Khusus.

Ketidaksinkronan perencanaan dan penggaran pembangunan tersebut bersumber pada permasalahan wilayah regulasi yang mengatur proses perencanaan dan penganggaran yang pengaturan nya diatur dalam Undang-undang yang berbeda yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan sehingga proses telaah dokumen perencanan dan penganggaran hanya sebatas formalitas, pada wilayah institusi juga terdapat ketidakjelasan terhadap pagu anggaran di eksekutif sebelum disampaikan ke legislatif. Bappenas juga sebagai institusi perencanaan pembangunan tidak terlibat dalam proses penganggaran, juga banyaknya ego sektoral kementerian atau lembaga yang

248 Bappenas. "Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2016," http://kawasan.bappenas.go.id/produk/Rkp, dikutip pada tanggal 27 Juni 2021, Pukul 13.00 WIB.

ingin menggolkan program dan kegiatannya. Contoh-contoh empiris terhadap permasalahan tersebut telah dijabarkan pada landasan sosiologis yang terdapat pada bab sebelumnya.

Oleh karenanya dengan berbagai permasalahan ketidaksinkronan tersebut membuktikan bahwa kurangnya kekuatan SPPN sebagai haluan negara dalam mengatur proses perencanaan pembangunan negara perlu diatur kedalam bentuk yang lebih komprehensif serta menyerap segala bentuk aspirasi rakyat dan memiliki kualitas perencanaan yang berarah dan berkelanjutan, saat ini problema SPPN sebagai haluan negara terbentuk pada permasalahan regulasi yang tidak dapat menjawab keberlanjutan pembangunan yang sinkron antara pemerintah pusat dan daerah serta sangat berpengaruh kepada kepentingan politis dalam perumusan kebijakan rencana kerjanya yang terhalang oleh berbagai bentuk ruang birokrasi yang tidak satu arah.

Perlunya Pokok-pokok haluan negara sebagai dokumen perencanaan pembangunan yang berkelanjutan dapat menjawab problema ketidaksinkronan antara Pemerintah pusat dan daerah dalam proses penyusunan kebijakan serta perencanaan program. Hadirnya PPHN sebagai haluan negara dirasa dapat memberikan arah kebijakan yang satu arah dan tidak berubah-ubah dalam setiap periodesasi kepemimpinan yang erat akan aspek kepentingan pribadi dan politisasi kebijakan.

b. Jangkauan Pengaturan Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Melalui PPHN

Ketidaksinkronan kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan perencanaan pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, dan kebijakan lainnya merupakan problema yang berada pada wilayah garis politik yang berhubungan dengan haluan negara dalam pelaksanaan pembangunan, atau problem implementasi dari semangat otonomi daerah. Oleh karenanya upaya untuk menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar ruang, waktu, antar fungsi pemerintah terhadap kewenangan Pusat dan Daerah perlu hadirnya PPHN sebagai reformulasi

terbentuknya perencanaan pembangunan yang berkelanjutan serta dibentuk melalui lembaga yang mempunyai kewenangan penuh terhadap pelaksanaan haluan negara.

Dalam Mencapai terwujudnya sinkronisasi perencanaan pembangunan PPHN dapat memformulasikan langkah terwujudnya sistem pengaturan yang lebih komprehensif dengan melalui mekanisme keterlibatan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam satu aturan baku yang mampu mengatur koridor perencanaan pembangunan. PPHN akan menjadi rujukan atau arahan (*direction*) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Dengan hadirnya PPHN sama sekali tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan pemerintah untuk menyusun program perencanaan pembangunan. Namun PPHN hadir sebagai panduan dalam menyelaraskan program perencanaan pembangunan sehingga dapat terwujudnya kesejahteraan dan kesamarataan pembangunan pada tingkat pusat dan daerah.

Mereformulasikan PPHN dapat terwujud dalam sinkronisasi perencanaan pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah dengan memberikan kewenangan kepada MPR melalui produk ketetapan MPR untuk menyusun PPHN masuk kedalam aturan, sehingga mampu menjadi panduan dalam melakukan perencanaan, evaluasi, hingga proses pelaksanaan kebijakan. Pemerintah pusat dalam penerapannya memberikan arahan terhadap proses perencanaan pembangunan melalui kementerian atau lembaga terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan melalui RPJMN, kemudian pemerintah daerah melalui otonomi daerah nya membentuk perencanaan pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan dirumuskan ke dalam RPJMD. Pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan pembangunan harus menjunjung tinggi semangat otonomi daerah dan melakukan langkah kebijakan yang dapat mewujudkan kebutuhan kedaerahannya, adapun RPJMD yang telah selesai dirumuskan tidak boleh bertentangan dengan RPJMN yang juga merupakan program pemerintah pusat, sehingga melalui PPHN nantinya keselarasan antara RPJMN dan RPJMD dapat dibentuk arah perencanaan

nya dengan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah melalui forum evaluasi yang dibentuk secara nasional.

Di dalam rancangan pembangunan daerah, Pemerintah daerah juga memiliki mekanisme dalam menentukan haluannya. PPHN dijadikan panduan oleh daerah untuk menentukan RPJPD dengan masa berlakunya selama 25 tahun sekali, yang nantinya menyesuaikan haluan negara di dalam PPHN, dengan tetap menjunjung tinggi asas otonomi daerah. RPJPD diturunkan dalam bentuk RPJMD dengan durasi waktu 5 tahun sekali dengan memperhatikan RPJMN. RPJMD kemudian diturunkan dalam bentuk RKTD (rencana kerja tahunan daerah) dengan memperhatikan RKT Nasional. Wujud akhir dari RKTD tersebut diturunkan dalam bentuk APBD yang tetap memperhatikan APBN. APBD dapat ditolak oleh DPRD apabila tidak sesuai dengan relevansi PPHN. Keseluruhan sistem tersebut ditujukan untuk mengintegrasikan antara program daerah dan program pusat, sehingga terwujudnya suatu sistem yang padu dalam bernegara.

Langkah evaluasi yang dilakukan melalui tingkat pusat dilakukan oleh forum evaluasi MPR yang didalam proses evaluasi menerima laporan dari lembaga tinggi negara seperti, Presiden, DPD, DPR, dan Pemerintah Daerah. Sehingga forum dari MPR tersebut memberikan pertimbangan dan masukan atas pelaksanaan perencanaan pembangunan pada tingkat pusat dan daerah, sehingga akan menjawab apakah perencanaan tersebut sudah relevan atau tidak dengan PPHN sebagai produk ketetapan MPR.

C. MATERI MUATAN PERUBAHAN BERIKUT ALASAN

1. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.[249] Wewenang MPR saat ini diatur dalam Pasal 3

249 Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. ke-1, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 145.

UUD NRI 1945, yang selengkapnya meliputi:[250] (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Tindakan MPR sebagai lembaga tinggi negara tidak terbatas pada 3 ayat yang tertuang Pasal 3 UUD NRI semata. MPR dalam menyelenggarakan pemerintahan juga memiliki kewenangan seperti: (1) menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden;[251] (2) menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden;[252] (3) menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.[253]

Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, terdapat sejumlah catatan yang diajukan Penulis salah satunya berkaitan dengan kewenangan MPR. MPR hingga saat ini belum mempunyai kewenangan rutin. Status quo, kewenangan MPR bersifat insidental. Hal ini membuat MPR dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara dianggap *ad hoc* atau tidak tetap. Menyikapi permasalahan ini, MPR perlu memiliki kewenangan yang bersifat rutin. Melalui amandemen kelima, MPR akan memiliki kewenangan untuk mengatur hal-hal berkaitan dengan pelaksanaan PPHN, yakni:

1. MPR berwenang untuk membentuk dan menetapkan PPHN;
2. MPR berwenang mengeluarkan TAP MPR sebatas pada PPHN;
3. MPR berwenang menyelenggarakan sidang penyampaian laporan evaluasi pelaksanaan PPHN.

Dengan rumusan demikian, anggapan memiliki kekuasaan tidak terbatas secara normatif tidak lagi melekat pada tubuh MPR. Tidak hanya itu, MPR dapat mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) sebatas pada pengaturan PPHN. Dampak lainnya adalah, sistem perwakilan tiga kamar (*tricameral system*)

250 Pasal 3 UUD NRI 1945.
251 Pasal 7B UUD NRI 1945.
252 Pasal 8 Ayat (2) UUD NRI 1945.
253 Pasal 8 Ayat (3) UUD NRI 1945.

muncul guna mempertegas posisi MPR sebagai lembaga negara tetap yang lekat dengan tugas tahunan (rutin). Hal ini sebagai akibat penambahan kewenangan yang membuat MPR memiliki kewenangan tahunan yang rutin dijalankan. Terakhir, dengan kedudukan MPR yang demikian, negara tidak perlu mengubah sistem pemerintahan presidensiil menjadi parlementer.

2. Keuangan

Dalam bidang keuangan pembahas mengusulkan perubahan pada Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi *" Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. "* diubah sehingga bunyi Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi *" Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat* ***berdasarkan Pokok-Pokok Haluan Negara*** *dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. "*

Dalam pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 dikatakan bahwa Presiden dan DPR membahas bersama RUU APBN. Sedangkan dalam ayat (3) nya apabila DPR tidak menyetujui, Pemerintah menggunakan APBN tahun lalu. Maka dengan penafsiran secara sistematis, DPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi karena DPR-lah yang memberikan persetujuan akhir. Ini lah letak hak budgeting dari DPR. Kerena kedudukan DPR yang kuat dalam penyusunan APBN, maka berdasarkan Pasal 15 ayat (3) UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBN. Perubahan ini akan memiliki dampak pada besaran pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan defisit APBN. Perubahan ini dilakukan melalui mekanisme rapat bersama antara DPR dengan Pemerintah, baik di Komisi ataupun badan Anggaran.

Persetujuan DPR atas RAPBN dalam satu undang-undang meliputi seluruh pendapatan, belanja, baik belanja pemerintah pusat maupun dana transfer ke daerah, dan besaran pembiayaan defisit. Persetujuan ini paling lambat dilakukan di bulan oktober atau dua

bulan sebelum diberlakukannya UU tersebut. adapun pembahasan APBN perubahan ketika terjadi :

a. Perkembangan ekonomi makro tidak sesuai dengan asumsi yang diterapkan dalam APBN;
b. Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
c. Keadaan menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja; dan
d. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa hak *budget* DPR dalam pengelolaan keuangan negara meliputi aspek makro strategis dan aspek mikro teknis. Namun, dalam putusan MK No. 35/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan untuk membatasi kewenangan DPR dalam penetapan APBN terbatas pada memberikan persetujuan terhadap rancangan yang diajukan oleh Presiden. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan *check and balances* antara Presiden dan DPR.

Pada dasarnya dalam APBN tercermin wujud nyata penyelenggaraan negara, begitu juga pembangunan negara. untuk itu sangat tepat ketika APBN dipastikan sesuai dengan PPHN yang telah ditetapkan oleh MPR. Di satu sisi RAPBN diusulkan oleh presiden berdasarkan RPJMN yang disusun berdasarkan PPHN. Di sisi lain dengan kedudukan dan peran yang besar dimiliki DPR dalam menyetujui APBN seharusnya juga memastikan bahwa APBN sesuai dengan PPHN yang ditetapkan oleh MPR.

3. Mahkamah Konstitusi

Untuk menunjang pelaksanaan PPHN sebagai haluan negara, Pembahas mengusulkan untuk menambah kewenangan mahkamah konstitusi untuk juga menguji undang-undang terhadap PPHN. Oleh karenanya kami mengusulkan adanya perubahan pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi " *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir*

yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum "menjadi " *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar* ***dan/atau Pokok-Pokok Haluan Negara****, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*"

PPHN dalam implementasinya nanti dituangkan dalam Ketetapan MPR (TAP MPR). Oleh karenanya perlu adanya Harmonisasi antara TAP MPR yang memuat PPHN dengan Peraturan Perundang-undangan dibawahnya. Hal ini sesuai dengan tujuan hierarki peraturan perundang-undangan dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Secara Historis, Hans Kelsen mendesain Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan *judicial review.*[254] *Judicial review* sendiri merupakan peninjauan kembali materi muatan peraturan yang dilakukan oleh lembaga Yudisial. Hal ini bertujuan untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan tidak bertentangan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar
b. Tap MPR
c. Undang-Undang/Perppu
d. Peraturan Pemerintah
e. Peraturan Daerah Provinsi

254 Nurul Qomar, "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi"*, Jurnal Konstitusi,* Vol. 1, November 2012, hlm. 15.

f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Mengingat bahwa instrumen PPHN adalah TAP MPR, maka kedudukan PPHN ini berada pada posisi kedua di atas Undang-Undang. sehingga seluruh peraturan perundang-undangan di bawah TAP MPR (undang-undang dan seterusnya) tidak boleh bertentangan dengan PPHN. Untuk memastikan bahwa PPHN bisa dijalankan dengan optimal pembahas mengusulkan untuk menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk juga menguji Undang-Undang terhadap Pokok-Pokok Haluan Negara. oleh karenanya Pokok-Pokok Haluan Negara Harus bisa menjadi batu uji dalam pengujian undang-undang.

4. Pemerintah Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, Pembahas mengusulkan bahwa otonomi daerah bukan dilaksanakan secara sebebas-bebasnya. Melainkan dalam rangka menjaga pelaksanaan pembangunan dalam koridor negara Kesatuan Indonesia, otonomi daerah harus dilaksanakan berdasarkan Pokok-Pokok Haluan Negara. maka, kami mengusulkan perubahan pada Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang awalnya berbunyi " *Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"* menjadi *"Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan* ***Pokok Pokok Haluan Negara*** *menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".*

Hal ini berangkat karena, Negara Indonesia memiliki wilayah yang luas, sehingga untuk menjalankan pemerintahan tidak dimungkinkan menggunakan konsep negara kesatuan secara murni. Oleh karenanya diadopsilah konsep otonomi daerah untuk efektivitas pemerintahan. Otonomi daerah merupakan penyerahan urusan/kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan pemerintahan dan masyarakatnya sendiri sesuai dengan menghormati kerangka negara Kesatuan.[255] Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945,

255 Rahyunir Rauf, "Pandangan Umum Terhadap Konsep Otonomi Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia (Tinjauan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)," *Jurnal Siasat* Vol 10 No. 1, hlm. 63.

dimana Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan otonomi daerah.

Otonomi daerah tidak berjalan tanpa permasalahan. Terjadi ketidaksinkronan kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan perencanaan pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, dan kebijakan lainnya merupakan problema yang berada pada wilayah garis politik yang berhubungan dengan haluan negara dalam pelaksanaan pembangunan, atau problem implementasi dari semangat otonomi daerah.

Permasalahan perencanaan pembangunan pusat dan daerah tidak sinergis dapat ditinjau melalui Regulasi dalam SPPN dalam mengatur perencanaan dan penganggaran yang diatur melalui Undang-undang yang berbeda, ketaatan terhadap ketentuan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah masih minim sehingga kerap terjadi tumpang tindih program atau kegiatan, serta tidak dicantumkannya lokasi pada dokumen RKP dan Renja Kementerian atau Lembaga, sehingga daerah tidak mendapatkan informasi mengenai program atau kegiatan di wilayah mereka. Adapun distorsi dalam institusi pelaksana terdapat dalam peran perencanaan dan penganggaran daerah di pemerintah pusat dilakukan oleh dua institusi berbeda. Seperti kementerian dalam negeri tidak terlibat dalam proses formulasi dana transfer ke daerah, juga rendahnya kapasitas SDM pemerintah daerah pada bidang perencanaan pembangunan daerah dan Rapat koordinasi Teknis antara Kementerian atau lembaga dengan pemda yang difasilitasi oleh Kemendagri belum menjadi acuan bagi penentuan dana alokasi Khusus.

Ketidaksinkronan perencanaan dan penggaran pembangunan tersebut bersumber pada permasalahan wilayah regulasi yang mengatur proses perencanaan dan penganggaran yang pengaturan nya diatur dalam Undang-undang yang berbeda yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan sehingga proses telaah dokumen perencanan dan penganggaran hanya sebatas formalitas, pada wilayah institusi juga terdapat ketidakjelasan terhadap pagu anggaran di eksekutif

sebelum disampaikan ke legislatif. Bappenas juga sebagai institusi perencanaan pembangunan tidak terlibat dalam proses penganggaran, juga banyaknya ego sektoral kementerian atau lembaga yang ingin menetapkan program dan kegiatannya.

Permasalahan ketidaksinkronan tersebut membuktikan bahwa kurangnya kekuatan SPPN sebagai haluan negara dalam mengatur proses perencanaan pembangunan negara perlu diatur kedalam bentuk yang lebih komprehensif serta menyerap segala bentuk aspirasi rakyat dan memiliki kualitas perencanaan yang berarah dan berkelanjutan, saat ini problema SPPN sebagai haluan negara terbentuk pada permasalahan regulasi yang tidak dapat menjawab keberlanjutan pembangunan yang sinkron antara pemerintah pusat dan daerah serta sangat berpengaruh kepada kepentingan politis dalam perumusan kebijakan rencana kerjanya yang terhalang oleh berbagai bentuk ruang birokrasi yang tidak satu arah.

Perlunya Pokok-pokok haluan negara sebagai dokumen perencanaan pembangunan yang berkelanjutan dapat menjawab problema ketidaksinkronan antara Pemerintah pusat dan daerah dalam proses penyusunan kebijakan serta perencanaan program. Hadirnya PPHN sebagai haluan dalam menjalankan otonomi daerah dapat memberikan arah kebijakan yang satu arah dan tidak berubah-ubah dalam setiap periodisasi kepemimpinan yang erat akan aspek kepentingan pribadi dan politisasi kebijakan.

BAB V
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Indonesia adalah negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan konsep dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang mana manfaat setiap kegiatannya ditujukan untuk kepentingan rakyat. Namun dalam hal ini, Indonesia yang menganut sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, memiliki wakil-wakil rakyat yang telah dipilih melalui Pemilu dan Pilkada dalam hal menyampaikan aspirasi rakyat. Indonesia juga merupakan negara hukum yang memberikan ruang gerak segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum.

MPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang terdiri dari DPR dan DPD. MPR yang berisikan perwakilan Parpol, dan perwakilan daerah menunjukan bahwa MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kompleks. Serta menjadi sandaran rakyat dalam menjalankan aspirasi rakyat. Panduan bernegara dibutuhkan agar lembaga negara tidak serampangan dalam membuat kebijakan, dan memiliki keberlanjutan serta terintegrasi dari masa ke masa, tujuan utamanya untuk kemaslahatan rakyat secara komprehensif. Sehingga PPHN dibuat untuk panduan bernegara, dan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang kompleks diberikan wewenang untuk membuat, merubah, menetapkan, dan mengevaluasi PPHN yang dijalankan oleh seluruh lembaga negara yang ada di Indonesia.

Wujud penerapan PPHN dibuat dalam instrumen TAP MPR. TAP MPR berisi empat hal, pertama adalah TAP MPR yang memuat PPHN yang durasinya berlaku selama 25 tahun, menggantikan RPJPN yang sebelumnya dibuat oleh DPR bersama Presiden dalam bentuk UU. Kedua, TAP MPR juga memuat pedoman dalam membuat PPHN, sehingga PPHN memiliki sistematika dari segi pembuatannya. Wujud penerapan pedoman PPHN ini menggantikan SPPN yang semulanya dibuat oleh DPR bersama Presiden lewat instrumen UU. Ketiga TAP MPR memuat revisi atau perubahan terhadap TAP MPR yang memuat PPHN, hal ini dirancang agar PPHN tidak kaku, dan mengakomodir perkembangan dalam masyarakat. Keempat, memuat evaluasi terhadap praktik PPHN

yang dijalankan oleh lembaga negara. Evaluasi PPHN terdiri dari 3 macam evaluasi. Pertama Evaluasi sekali dalam setahun ditujukan untuk mengulas apa saja kebijakan lembaga negara yang sudah dijalankan, dan yang belum dijalankan, atau adakah kebijakan lembaga negara yang tidak sesuai dengan haluan negara. Kedua Evaluasi sekali dalam lima tahun. Evaluasi ini untuk mengulas kebijakan pejabat yang mengemban tanggung jawab di lembaga negara dalam lima tahun masa jabatannya. Angka lima tahun didasarkan dari masa jabatan pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Ketiga evaluasi menyeluruh terhadap PPHN dan prakteknya dalam jangka waktu 25 tahun sekali. Dalam ketiga evaluasi tersebut, MPR mengevaluasi perjalanan kebijakan lembaga negara terhadap PPHN yang *outputnya* berupa rekomendasi-rekomendasi terhadap lembaga negara yang ada, dalam wujud TAP MPR.

Selain itu pada kajian pembahasan sebelumnya ada beberapa hal kewenangan lembaga negara yang terdampak penerapan PPHN. Setidaknya menyangkut lima topik pada beberapa lembaga negara yaitu:

1. Pemakzulan Presiden

   Ketika kewenangan pembuatan PPHN diberikan kepada MPR, muncul ketakutan bahwa Presiden dan Wakil Presiden bisa dimakzulkan. Padahal PPHN tidak memiliki pengaruh terhadap pemakzulan Presiden. Pemakzulan Presiden hanya bisa dilakukan apabila Presiden melakukan pelanggaran hukum yang tertera dalam Konstitusi. Presiden bukan lagi mandataris MPR, sehingga harus bertanggung jawab kepada MPR. Namun Presiden harus bertanggung jawab kepada rakyat, karena dipilih oleh rakyat. Apabila Presiden tidak menjalankan PPHN, maka MPR menunjukan program yang keliru, dan merekomendasikan program yang sesuai dengan PPHN. Tapi tidak bisa dijadikan alasan untuk memakzulkan Presiden.

2. Kewenangan MPR

   Dengan adanya PPHN, MPR mendapatkan kewenangan untuk membentuk, mengevaluasi, merevisi, menetapkan, dan membuat pedoman PPHN yang kesemuanya diwujudkan dalam Instrumen TAP MPR. MPR membuat haluan negara dengan mempertimbangkan masukan-masukan lembaga negara, sehingga diwujudkan PPHN untuk semua lembaga negara termasuk MPR. Alhasil praktek PPHN tidak dijalankan hanya untuk Presiden semata, namun semua lembaga

negara.

3. Kewenangan MK

MK memiliki tugas tambahan yaitu menguji UU terhadap TAP MPR. Selain memiliki kewenangan menguji UU terhadap UUD, MK diberikan kewenangan tambahan untuk menguji UU terhadap TAP MPR yang dikeluarkan oleh MPR. Hal ini dimaksudkan agar produk hukum yang dibuat selaras dengan PPHN, agar tercipta kesinambungan dalam bernegara. Akan tetapi MK tidak bisa menguji PPHN terhadap UUD NRI 1945.

4. Otonomi Daerah

Setelah adanya PPHN Otda tetap dimiliki oleh setiap daerah. Perbedaannya rancangan program pembangunan dan kebijakan daerah harus berpijak kepada PPHN. Sehingga ada kesinambungan program nasional dengan program daerah. Alhasil menciptakan integrasi dan interkoneksi dalam bernegara.

5. APBN sebagai wujud *controlling*

Konsep saling mengimbangi dan mengawasi juga diwujudkan dalam penetapan APBN. RAPBN yang diajukan Presiden harus sesuai dengan PPHN. Sehingga apabila RAPBN tidak sesuai dengan PPHN, maka DPR menolak RAPBN pada tahun itu, dan harus menggunakan APBN tahun lalu.

B. SARAN

Adapun demi tercapainya konsep ideal ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkaitan dengan ideologi, politik, dan hukum, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait rancangan PPHN ini adalah:

1. PPHN hendaknya diatur dalam UUD lewat amandemen terbatas terkait rancangan ini. Sehingga rancangan ini tidak hanya sebatas teori belaka namun bisa bermanfaat bagi ketatanegaraan Indonesia.
2. MPR mempertimbangkan kajian ini sebagai usul mengamandemen bila nantinya, sudah mencapai kuorum dan jumlah orang yang

mengajukan sesuai dengan Pasal 37 UUD NRI 1945.

3. Presiden bisa mengajukan usulan agar PPHN ditambahkan ke dalam kewenangan MPR, karena rancangan ini tetap memperkokoh sistem Presidensil, juga memperkokoh panduan bernegara Indonesia.
4. MPR bisa mengkaji kembali lewat *study* pada praktik negara lain, atau berdiskusi dengan MK terkait PPHN.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly. (1994), *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Jakarta: PT Ichtiar Baru Hoeve

_____. 2004. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta

_____.2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press.

_____. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.

_____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid I,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.

_____. (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Cet. ke-2 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI)

_____ . 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cet. Ke-2. Jakarta Barat: PT. Bhuana Ilmu Populer

_____. 2010. *Konstitusi Ekonomi.* Jakarta: Kompas Media Nusantara.

_____. (2017), *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4 (Depok: PT. RajaGrafindo Persada)

Atmadja, I Dewa Gede. (2010), *Hukum Konstitusi,* Malang: Setara Press

Azhary, 1995. Negara Hukum Indonesia, *Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.

Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Jenderal Soedirman. 2018. *Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar*

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Bagus, Lorens . 2002. *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Bahar, Saafroedin dan Hudawati, Nannie. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Republik Indonesia.

Benn, S.I. dan R.S. Peters, 1964. *Principles of Political Thought,* New York: Collier Books.

Bernas, S.J. Joaquin G. 1995. *The Intent of the 1986 Constitution Writers*, Manila: Rex Book Store.

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. 2011. "*Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan Dan Non Peraturan) Di Kementerian PPN/Bappenas*", Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

Budiardjo, Miriam. 1996. *Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Gramedia.

_____. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Community, Green Mind. 2009. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media.

Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

David, Held. 1996. *Model of Democracy*, Cambridge: Stanford University Press.

Ellydar, Chaidir dan Sudi, Fahmi. 2007. *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Yogyakarta: Totalmedia.

Ellydar, Chaidir. 2007. *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.

Fatkhurohman, Aminudin, D. dan Sirajudin. 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Fatwa, A.M.)2009(*Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Kompas

Firmansyah Arifin, dkk. (2005), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antarlembaga Negara,* (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI)

Friedman, Lawrence W. 1984. *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives***,** W.W. New York: Norton & Company.

Hanif Nurcholis. (2007), *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia, Widiasarana

Huda, Ni'matul dan Nazriyah, Riri. 2011. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan,* Bandung: Penerbit Nusa Media.

Huda, Ni'matul. 2005. Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review, Yogyakarta: UII Press.

_____. 2013. *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.

Ibrahim, R.. dkk. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Cetakan pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Indrayana, Denny. 2007. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan.

Ismail Suny. (1978), *Mekanisme Demokrasi Pancasila,* Jakarta: Aksara Baru

Isra, Saldi. 2020. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. ke-1, Depok: PT. RajaGrafindo Persada.

Jakni, 2014. *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi,* Bandung: Penerbit Alfabeta.

Juniarto. 1987. *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2008. Jakarta: Balai Pustaka.

Kansil, C.S.T. 1985. *Sistem Pemerintahan Indonesia,* Jakarta: Aksara Baru.

_____. 1987. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Buku Dua,* Jakarta: Bina Aksara.

Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State,* New York: Russel & Russel.

Kertonegoro, Sentanoe. 1987. *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet, II . Jakarta: Mutiara Sumber Widya.

Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Kusuma Atmadja, Mochtar. 1986. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Penerbit Bina Cipta.

_____. 1995. *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum* Nasional, Bandung: Penerbit Binacipta.

Latif, Yudi. 2011. *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia.

_____. 2018. *Wawasan Pancasila Bintang Penuntun untuk Pembudayaan,* Jakarta: Penerbit Mizan.

Lubis, M. Solly. (1996), *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, Bandung: Mandar Maju

_____. *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, Bandung: Penerbit Cv. Mandar Maju.

Mahfud MD, Moh. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

_____. (2019), *Politik Hukum di Indonesia,* Ed. Revisi, Cet. ke-9, Depok: PT. RajaGrafindo Persada

Malley, Michael. 2001. "Daerah, Sentralisasi dan Perlawanan" dalam Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi,* Jakarta: PT Gramedia.

Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press.

_____. (2005), *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* Cet. ke-3 Yogyakarta: FH UII Press

_____. 2006. *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga (Edisi revisi), Yogyakarta: FH UII Press.

Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*, Cet. 2. Jakarta: Kencana.

Mayo, Henry B. 1960. *An Introduction to Democratic Theory,* New York: Oxford University Press.

MPR RI. (2017), *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cet. ke-16, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI

Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Yogyakarta: Liberty.

Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Mulyosudarmo, Soewoto. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In Trans.

Nawiasky, Hans. 1948. *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe,* Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, Cet. 2.

Poggi, Gianfranco. 1992. *The Development of the Modern State "Sosiological Introduction*, California: Standford University Press.

Pusat Studi Kebijakan Negara FH UNPAD. 2020. *Kajian Akademik:*

Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Rais, Amin. 1986. *Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES.

Rasyid, Ryas. 2005. *Otonomi Daerah: Latar Belakang dan masa depannya, dalam Syamsuddin Haris, Ed, Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan daerah*, Jakarta: LIPI Press.

Sagala, Budiman B. (1982), *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia,* Jakarta: Ghalia Indonesia

Saldi Isra. (2020), *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. ke-1, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada).

Salman, Otje dan Damian, Eddy. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja*, Bandung: penerbit alumni.

Shidarta, eds., 2012. *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi Dan Implikasi*. Jakarta: Episteme Institute.

Situmarang, Victor M. dan Juhir, Jusuf. 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah,* Jakarta: Rineka Cipta.

Smith, Rhona K. M. dkk. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia,* Yogyakarta: PusHam UII.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. 2014. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. ke-16. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Soemardi. 2010. *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bandung: Bee Media Indonesia.

Soeprapto, Maria Farida I. 2007. *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1,* Yogyakarta: PT. Kanisius.

Sulardi. 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*,

Malang: Setara Press.

Sunarso, 2012. *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Ombak.

Suny, Ismail. 1982. *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru.

Syahuri, Taufiqurrohman. 2004. *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1999-2002*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Thaib, Dahlan, Hamidi, J. dan Huda, N. 2003. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1985. *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: PT. Gunung Agung.

Trijono, Rachmat. 2014, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Cetakan Kedua, Jakarta: Papas Sinar Sinanti.

Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Walkland, S.A. 1968. *The Legilative Process in Great Britain,* New York-Washington: Frederick A. Praeger Publisher.

Wantu, Fence M. dkk. (2020) "Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara", *Penelitian Kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.*

Wasono, Agung dan Maulana, Muhammad. 2018. "*Tinjauan Krisis Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan di Indonesia, Problem utama Perencanaan Pembangunan di Indonesia*". Knowledge Sector Initiative.

Wheare, KC. 1975. *Modern Constitutions*. New York-Toronto: Oxford University Press

_____. 2015. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Penerjemah Imam Baehaqie, Cetakan ke5, Bandung: Nusa Media.

B. Artikel dan Jurnal

Agustina, Shinta. (2015). "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*. 44(4).

Ansori, Lutfil. (2019). "Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan", *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, 16(1).

Atmasasmita, Romli. (2012). "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional", *Hukum PRIOR'S*, 3(1).

Attamimi, A. Hamid S. (1990). "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV)", *Disertasi Doktor*, Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia.

Bimankalid, Triandi. (2017) "Analisis Yuridis Gagasam Pemberlakukan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen." *JOM Fakultas Hukum,* 4(1)

Bisariyadi. (2019). Haluan Negara. *Konstitusi*, (152).

Fatmawati. (2010). *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral Studi Banding antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Fitri, Rizki Rahayu dan Sihombing, Eka N.A.M. "Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional", *Restitusi,* 1(1).

Fudika, Moza Dela & Chaidir, Ellydar. (2021) "Politik Hukum Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Indonesia", *Jurnal Kodifikasi*, 3(1).

Indra, Mexsasai dan Adhayanto, Oksep. (2018). "Politik Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, 3(1).

Irawan, Benny Bambang. (2007). *Perkembangan Demokrasi di Negara Indonesia,* Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat, 5(1).

Laporan Penelitian Mahkamah Konstitusi Kerjasama Dengan Konrad Adenauer Siftung, (2005), *"*Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*"* (Jakarta, Sekretariat Mahkamah Konstitusi)

Latif, Yudi. (2016). *Basis Sosial GBHN*, Opini Harian Kompas, Edisi 12.

Latif, Yudi. (2016). *Rancang Bangun GBHN*, Kompas, Edisi 30.

Mahfud MD, Moh. 2007. "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah*", Jurnal Hukum,* 1(14).

Mulyadi, Lilik. *Teori Hukum Pembangunan Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptif Analitis.*

Noviati, Cora Elly. (2013). Demokrasi dan Sistem Pemerintahan, Jurnal Konstitusi, 10(2).

Nugroho, Heru. (2012). Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia, *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, 1(1).

Nurul Qomar. (2012), "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi"*, Jurnal Konstitusi,* Vol. 1, November 2012

Pangaribuan, Luhut M. P., (2001), "'Impeachment", Pranata untuk Memproses Presiden", Kompas, edisi Senin, 19 Februari 2001.

Plattner, Marc F. (2010). *Populism, Pluralism, and Liberal Democracy*, Journal of Democracy National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 21(1).

Rahayu, Rizki dan Sihombing, Eka N.A.M. (2019). "Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional". *Restitusi,* 1(1).

Rahyunir Rauf, "Pandangan Umum Terhadap Konsep Otonomi Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia (Tinjauan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)," *Jurnal Siasat* Vol. 10 No. 1

Sadono, Bambang. (2016). "Amandemen Jalan Tengah", Opini Harian Kompas.

Siallagan, Haposan. (2016). "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia", *Jurnal Sosiohumaniora*, 18(2).

Subakhan, Imam. (2014). "GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", *Aspirasi*, 5(2).

Subawa, I Made. (2008). "Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi Sosial dan Budaya Menurut Perubahan UUD 1945", *Jurnal Kertha Patrika,* 33(1).

Subkhan, Imam. (2014). "GBHN dan Perubahan.Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Aspirasi,* 5(2).

Sudirta, I Wayan. (2020). "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" *Jurnal Yuridis,* 7(2).

Susanto, Mei. (2017). "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Sistem Presidensil Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(3).

Suska. (2012). "Prinsip Regulatory Impact Assesment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011". *Jurnal Konstitusi,* 9(2).

Tongat. (2012). "Pancasila sebagai Dasar Falsafah Negara dan Makna Filosofisnya dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 41(3).

Yudi Latif, " Rancang Bangun GBHN", Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016.

C. Peraturan Perundang-undangan dan Instrumen Hukum Internasional

Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015, Article 45.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Sumber Lainnya

1. Sumber Website

Ahmad Basarah dalam JawaPos.com, "MPR Upayakan Realisasi Haluan Negara Tahun 2023", Diakses pada 2 Mei 2021 dari https://www.jawapos.com/nasional/30/04/2021/mpr-upayakan-realisasi-haluan-negara-tahun-2023/

Asshiddiqie, Jimly. "Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila," https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila, diakses pada Rabu, 23 Juni 2021, pukul 14.56 WIB.

Bambang Soesatyo dalam Jaja Suteja, "Bamsoet: Pokok-pokok Haluan Negara Jadi Arah Penyusunan Haluan Pembangunan Negara", Diakses pada 8 Mei 2020 dari https://www.beritasatu.com/nasional/596287/bamsoet-pokokpokok-haluan-negara-jadi-arah-penyusunan-haluan-pembangunan-negara.

Bappenas. (2019) "Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2016," http://kawasan.bappenas.go.id/produk/Rkp, dikutip

pada tanggal 27 Juni 2021, Pukul 13.00 WIB.

Bappenas: PP Perencanaan dan Penganggaran Terbit Akhir Maret. Tempo.co. 2017. Diakses pada 14 Juni 2021 dari https://m.tempo.co/read/news/2017/03/02/090852015/bappenas-pp-perencanaan-dan-penganggaranterbitakhir-maret

Berger, Raoul Impeachment, *The Constitutional Problems*, (Bantam Books, USA 1974)

BPK: Anggaran RP 30,62 T Bermasalah. Republika. 2017. Diakses pada 14 Juni 2021 dari http://www.republika.co.id/berita/koran/halaman-1/16/10/05/oek5w79-bpk-anggaran-rp-3062-t-bermasalah

Didi Rasidi, "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)". Institut Pemerintahan Dalam Negeri. 2011. Diakses pada 14 Juni 2021 dari http://perencanaan.ipdn.ac.id/kajian-perencanaan/kajian-perencanaan/sistemperencanaanpembangunannasionalsppn

Ikhwanul Khabibi. "Jokowi: Segera Belanjakan APBD, Jangan Disimpan di Bank!" *Detik.com*. 2016. Diakses pada 14 Juni 2021 dari https://news.detik.com/berita/d-3207705/jokowi-segera-belanjakan-apbd-jangan-disimpan-di-bank

Jimly Asshiddiqie, "Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila". Diakses pada 30 Mei 2021 dari https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila (Sudirta, 2020)

Kotaku.pu.go.id, "Program Reformasi, Jawaban Tuntutan Pembangunan?". Diakses pada 30 Mei 2021 dari http://kotaku.pu.go.id:8081/wartaarsipdetil.asp?mid=977&catid=2&

Rizqo Dzulqornain, "Menggali Kedudukan Pancasila dalam Sistem Hukum Nasional". Diakses pada 29 Juni 2021 dari https://kliklegal.com/menggali-kedudukan-

pancasila-dalam-sistem-hukum-nasional/,

Salya, D.H. 2013. "Sinergi Pusat dan Daerah". Diakses pada 9 Juni 2021 dari http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/Bahan%20Pak%20Dida-Medan-5Juli2013.ppt

Yudi Latif. "Basis Sosial GBHN". Diakses pada 9 Juni 2021 dari https://pusaka.or.id/2016/02/basis-sosial-gbhn/,

2. Seminar

Asshiddiqie, Jimly. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945" *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, diselenggarakan oleh BPHN-Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Asshiddiqie, Jimly. "Reformasi Hukum dan Konstitusi Mewujudkan Cita Negara Hukum," Disampaikan pada Pidato Ilmiah Milad Ke-44 Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

Ahsin Tohari (2004) dalam Workshop Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara MK-KRHN-TAF, Jakarta, 17-18 Desember 2004.

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN

(Preambule)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I
BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)

(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.***)

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. ***)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/****)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/****)

(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk membentuk dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara.*****)

(5) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengeluarkan ketetapan sebatas pada Pokok-Pokok Haluan Negara.*****)

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang penyampaian laporan evaluasi pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara. *****)

BAB III
KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*)

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)

(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)

Pasal 6A

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)

(3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan

umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)

Pasal 7B

(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)

(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun

telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***)

(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)

(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang kurangnya 3/5 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 8

(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***)

(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***)

(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9

(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

"Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia)

dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".*)

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.****)

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

(1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

(2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah agung.*)

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang undang.****)

BAB IV
DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus**)

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*)

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*)

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)

BAB VI
PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)

(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan Pokok Pokok Haluan Negara menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*****)

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 18A

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**)

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)

Pasal 18B

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**)

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)

BAB VII
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.**)

(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)

Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)

(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)

(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)

Pasal 20A

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)

(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**)

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)

Pasal 22

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)

BAB VIIA***)

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***)

(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***)

(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***)

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. ***)

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil

pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB***)
PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)

(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)

(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIII
HAL KEUANGAN

Pasal 23

(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)

(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pokok-Pokok Haluan Negara dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. *****)

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIIIA ***)
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)

Pasal 23F

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

BAB IX
KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***)

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***)

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)

(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)

(3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)

(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)

(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24B

(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)

(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)

(3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24C

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan/atau Pokok-Pokok Haluan Negara, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*****)

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)

(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***

(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang

BAB IXA**)
WILAYAH NEGARA

Pasal 25A

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)

BAB X
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)

(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 27

(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA)**
HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)

Pasal 28 B

(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)

(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)

Pasal 28C

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)

Pasal 28D

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)

(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**)

(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**)

(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)

Pasal 28E

(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**)

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)

Pasal 28G

(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)

(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)

Pasal 28H

(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)

(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**)

(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**)

(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.**)

Pasal 28I

(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)

(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**)

(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**)

(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**)

(5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)

Pasal 28J

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**)

(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**)

BAB XI
AGAMA

Pasal 29

(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XI
PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA**)

Pasal 30

(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**)

(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**)

(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**)

(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**)

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XIII
PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan****)

(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****)

(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)

Pasal 32

(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****

(2) (Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****)

BAB XIV
PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

Pasal 33

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

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

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 34

(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****)

(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)

(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****)

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

BAB XV
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar

dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.****)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.****)

Naskah UUD NRI 1945	Pasal-Pasal Perubahan UUD NRI 1945
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**
PEMBUKAAN (Preambule)	**PEMBUKAAN** (Preambule)
Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi	(tetap dan tidak dapat dirubah)

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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(tetap dan tidak dapat dirubah)

(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.***)	
BAB II	**BAB II**
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**
Pasal 2	**Pasal 2**
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****)	(tetap dan tidak dapat dirubah)
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.	
(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	
Pasal 3	**Pasal 3**
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. ***)	(1) (tetap)
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/ ****)	(2) (tetap)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/****)	(3) (tetap)
	(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk membentuk dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara.*****)
	(5) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengeluarkan ketetapan sebatas pada Pokok-Pokok Haluan Negara.*****)
	(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang penyampaian laporan evaluasi pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara. *****)
BAB III **KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA**	**BAB III** **KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA**
Pasal 4	**Pasal 4**
(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.	(tidak ada perubahan)
(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	

Pasal 5	**Pasal 5**
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*)	(tidak ada perubahan)
(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	
Pasal 6	**Pasal 6**
(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)	(tidak ada perubahan)
(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)	
Pasal 6A	**Pasal 6A**
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)	(tidak ada perubahan)
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai	

politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)

(3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara

langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7

(tidak ada perubahan)

Pasal 7A	**Pasal 7A**
Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)	(tidak ada perubahan)
Pasal 7B	**Pasal 7B**
(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)	(tidak ada perubahan)

(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***)

(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil

Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)

(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang kurangnya 3/5 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 7C

(tidak ada perubahan)

Pasal 8	**Pasal 8**
(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***)	(tidak ada perubahan)
(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***)	
(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan	

umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9	**Pasal 9**
(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :	(tidak ada perubahan)
Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :	
"Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang- Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa."	
Janji Presiden (Wakil Presiden) :	
"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".*)	

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 10

(tidak ada perubahan)

Pasal 11

(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.****)

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 11

(tidak ada perubahan)

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 12	**Pasal 12**
Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	(tidak ada perubahan)
Pasal 13	**Pasal 13**
(1) Presiden mengangkat duta dan konsul. (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.* (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)	(tidak ada perubahan)
Pasal 14	**Pasal 14**
(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah agung.*) (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)	(tidak ada perubahan)

Pasal 15	**Pasal 15**
Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*)	(tidak ada perubahan)
Pasal 16	**Pasal 16**
Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****)	(tidak ada perubahan)
BAB IV	**BAB IV**
DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG	**DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG**
Dihapus****)	Dihapus****)
BAB V	**BAB V**
KEMENTERIAN NEGARA	**KEMENTERIAN NEGARA**
Pasal 17	**Pasal 17**
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*) (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*)	(tidak ada perubahan)

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)	
BAB VI **PEMERINTAH DAERAH**	**BAB VI** **PEMERINTAH DAERAH**
Pasal 18	**Pasal 18**
(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)	(1) (tetap)
(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)	(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan Pokok Pokok Haluan Negara menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*****)
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)	(3) (tetap)
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)	(4) (tetap)

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)	(5) (tetap)
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)	(6) (tetap)
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)	(7) (tetap)
Pasal 18A	**Pasal 18A**
(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)	

Pasal 18B	**Pasal 18B**
(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)	
BAB VII **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**	**BAB VII** **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**
Pasal 19	**Pasal 19**
(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)	
(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)	

Pasal 20	**Pasal 20**
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)	(tidak ada perubahan)
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)	
(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)	
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)	
(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)	
Pasal 20A	**Pasal 20A**
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)	(tidak ada perubahan)

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)

(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**)

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)

Pasal 21

(tidak ada perubahan)

Pasal 22

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

Pasal 22

(tidak ada perubahan)

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 22A

(tidak ada perubahan)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 22B

(tidak ada perubahan)

BAB VIIA*)**

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

BAB VIIA*)**

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***)

(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 22C

(tidak ada perubahan)

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***)

(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan

Pasal 22D

(tidak ada perubahan)

dan agama.***)

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB*)**
PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)

(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

BAB VIIB*)**
PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(tidak ada perubahan)

Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)

(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)

(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

(1) (tetap)

(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja

negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)	negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pokok-Pokok Haluan Negara dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. *****)
(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)	(3) (tetap)
Pasal 23A	**Pasal 23A**
Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undangundang.***)	(tidak ada perubahan)
Pasal 23B	**Pasal 23B**
Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)	(tidak ada perubahan)
Pasal 23C	**Pasal 23C**
Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)	(tidak ada perubahan)
Pasal 23D	**Pasal 23D**
Negara memiliki suatu bank	(tidak ada perubahan)

sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIIIA *)** **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**	**BAB VIIIA ***)** **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**
Pasal 23E	**Pasal 23E**
(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)	(tidak ada perubahan)
(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)	
(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)	
Pasal 23F	**Pasal 23F**
(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)	(tidak ada perubahan)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap

provinsi.***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23G

(tidak ada perubahan)

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***)

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***)

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan

Pasal 24

(tidak ada perubahan)

kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.** **)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)

(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)

(3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)

(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)

(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24A

(tidak ada perubahan)

Pasal 24B	**Pasal 24B**
(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)	(tidak ada perubahan)
(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)	
(3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)	
(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 24C*)**	**Pasal 24C***)**
(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)	(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan/atau Pokok-Pokok Haluan Negara, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*****)

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)	(2) (tetap)
(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)	(3) (tetap)
(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***	(4) (tetap)
(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)	(5) (tetap)
(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)	(6) (tetap)
Pasal 25	**Pasal 25**
Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang	(tidak ada perubahan)

BAB IXA)** **WILAYAH NEGARA**	**BAB IXA**)** **WILAYAH NEGARA**
Pasal 25A**)**	**Pasal 25A****)**
Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)	(tidak ada perubahan)
BAB X **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**	**BAB X** **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**
Pasal 26	**Pasal 26**
(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**) (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)	(tidak ada perubahan)
Pasal 27	**Pasal 27**
(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan	(tidak ada perubahan)

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.	
(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.	
(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)	
Pasal 28	**Pasal 28**
Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	(tidak ada perubahan)
BAB XA)** **HAK ASASI MANUSIA**	**BAB XA**)** **HAK ASASI MANUSIA**
Pasal 28A	**Pasal 28A**
Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)	(tidak ada perubahan)
Pasal 28B	**Pasal 28B**
(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan	

berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)

Pasal 28C

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)

Pasal 28D

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)

(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**)

(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**)

Pasal 28C

(tidak ada perubahan)

(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)

Pasal 28E	**Pasal 28E**
(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**) (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**) (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)	(tidak ada perubahan)
Pasal 28F	**Pasal 28F**
Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)	(tidak ada perubahan)

Pasal 28G	**Pasal 28G**
(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)	
Pasal 28H	**Pasal 28H**
(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**)	
(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**)	

(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.**)

Pasal 28I

(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)

(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**)

(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**)

(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**)

(5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum

Pasal 28I

(tidak ada perubahan)

yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)

Pasal 28J	**Pasal 28J**
(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**)	
BAB XI **A G A M A**	**BAB XI** **A G A M A**
Pasal 29	**Pasal 29**
(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.	(tidak ada perubahan)
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan	

untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII	**BAB XII**
PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA)**	**PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA****
Pasal 30	**Pasal 30**
(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**)	(tidak ada perubahan)
(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**)	
(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**)	
(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**)	

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan****)

(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****)

(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

(tidak ada perubahan)

dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)

Pasal 32

(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****

(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****)

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**)**

Pasal 33

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**)**

Pasal 33

(tidak ada perubahan)

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

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

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 34

(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****)

(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)

(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****)

Pasal 34

(tidak ada perubahan)

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

BAB XV	**BAB XV**
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)	**BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)**
Pasal 35	**Pasal 35**
Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.	(tidak ada perubahan)
Pasal 36	**Pasal 36**
Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	(tidak ada perubahan)
Pasal 36A	**Pasal 36A**
Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**	(tidak ada perubahan)
Pasal 36B	**Pasal 36B**
Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)	(tidak ada perubahan)
Pasal 36C	**Pasal 36C**
Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)	(tidak ada perubahan)

BAB XVI	**BAB XVI**
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	**PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**
Pasal 37	**Pasal 37**
(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)	(tidak ada perubahan)
(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)	
(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)	
(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)	
(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.****)	

ATURAN PERALIHAN	**ATURAN PERALIHAN**
Pasal I	**Pasal I**
Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)	(tidak ada perubahan)
Pasal II	**Pasal II**
Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)	(tidak ada perubahan)
Pasal III	**Pasal III**
Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.****)	(dihapus)
ATURAN TAMBAHAN	**ATURAN TAMBAHAN**
Pasal I	**Pasal I**
Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan	(tidak ada perubahan)

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.****)	
Pasal II	**Pasal II**
Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal****)	(tidak ada perubahan)

.BIODATA TIM PENULIS

Nama : **Rizqo Dzulqornain**
TTL : **Kudus, 27 Maret 2000**
NIM : **18103070070**
Handphone : **0821 3839 6630**

Nama :**Torik Abdul Aziz Wibowo**
TTL : **Banyumas, 20 Mei 2000**
NIM : **18103040081**
Handphone : **0818 0276 9418**

Nama : **M. Padri Irwandi**
TTL : **13 Juli 2000**
NIM : **18103070012**
Handphone : **0812 7279 7573**

Nama : **Azmi Fathu Rohman**
TTL : **Majalengka, 6 Oktober 1999**
NIM : **18103070010**
Handphone : **0895 1554 0815**

Nama : **Muhammad Farhan Al Ghalib**
TTL : **Banda Aceh, 7 Juni 2000**
NIM : **18103070003**
Handphone : **0852 7055 9355**