



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK: **KONSTITUSIONALISASI HALUAN NEGARA PADA UUD NRI TAHUN 1945 PASCA AMANDEMEN**



Tidak
Diperjualbelikan



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**KONSTITUSIONALISASI
HALUAN NEGARA
PADA UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945
PASCA AMANDEMEN**

Badan Pengkajian MPR RI
2020

KONSTITUSIONALISASI HALUAN NEGARA PADA UUD NRI TAHUN 1945 PASCA AMANDEMEN

ISBN: 978-602-5676-72-7

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

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH

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

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS/PENELITI

Pusat Studi Kebijakan Negara

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Prof. Susi Dwi Harijanti, SH., LL.M, Ph.D; Dr. Indra Perwira, SH., MH;

Rahayu Prasetianingsih, SH., MH; Dr. Ali Abdurahman, SH., MH; Giri Ahmad

Taufik, SH, LL.M., Ph.D.; Inna Junaenah, SH., MH; Mei Susanto, SH., MH;

Lailani Sungkar, SH., MH; Bilal Dewansyah, SH., MH; Wicaksana Dramanda, SH.,

MH; M. Adnan Yazar Zulfikar, SH; Abdurrachman Satrio, SH.

EDITOR

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian 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, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;

Kata Pengantar Tim Penulis

Paling tidak selama lima tahun belakangan, MPR melalui Badan Pengkajian MPR telah melakukan diskusi-diskusi serta seminar-seminar dengan universitas-universitas di Indonesia mengenai perlu atau tidaknya GBHN dibuat kembali. Tidak terkecuali dengan Pusat Studi Kebijakan Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Saat itu, kami menyampaikan pemikiran-pemikiran dari beragam perspektif, termasuk perlunya memberi tafsir baru terhadap GBHN, yaitu sebagai Haluan Negara, tidak lagi menunjuk pada GBHN ala Orde Baru. Kami tidak ingin terjebak dalam perdebatan yang seringkali menghubungkan GBHN dengan sistem pemerintahan presidensial, melainkan mencoba keluar dengan paradigma bahwa Indonesia adalah negara yang melaksanakan sistem perencanaan, apapun sistem pemerintahan serta konstruksi kelembagaan yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam rangka memberi tafsir baru tersebut, penggunaan perbandingan menjadi tidak terelakkan lagi. Oleh karena itu, pada studi awal tersebut beberapa negara dipilih menjadi objek perbandingan, seperti Irlandia, Brazil, India, serta Filipina.

Hasil kajian yang tersaji di hadapan para pembaca merupakan kelanjutan dari pemikiran di atas yang bersifat lebih menajamkan, baik dari argumentasi pentingnya keberadaan Haluan Negara; bentuk, model, struktur, serta materi muatan; dan penegakannya. Salah satu isu kunci yang penting di dalam penelitian ini adalah kami mencoba untuk menyeimbangkan kebutuhan untuk menghadirkan Haluan Negara di dalam konstitusi kita, tanpa jatuh kepada kembali ke model MPR dahulu, yang dalam banyak hal beroperasi di dalam semangat otoritarianisme dan anti demokrasi. Hal ini tentu saja bertentangan dengan semangat Reformasi, yang terkandung di dalam UUD 1945 yang telah diamandemen. Sesungguhnya, Badan Pengkajian MPR memberikan keleluasaan memilih dasar hukum pengaturan, mulai dari Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, serta Undang-Undang. Dalam konteks ini, Pusat Studi Kebijakan Negara menetapkan pilihan pada bentuk hukum Undang-Undang Dasar.

Dalam melaksanakan penelitian ini, kami telah melakukan wawancara dengan para pelaku perubahan UUD NRI Tahun 1945 yaitu Drs. Jacob Tobing, Dr. I Gede Dewa Palguna, serta Dr. Hamdan Zoelva dengan maksud selain kepentingan memahami latar belakang serta konsekuensi-konsekuensi penghapusan GBHN, Tim Peneliti juga berkepentingan untuk mendalami suasana kebatinan yang terjadi saat perdebatan mengenai GBHN terjadi.

Guna mendapatkan data yang berimbang, tim Peneliti juga mewawancarai Prof. Dr. Aidul Fitriadi Azhari, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta. Tim Peneliti memperoleh paradigma dan cara pandang yang lebih luas guna memahami perlunya Haluan Negara setelah melakukan diskusi.

Dalam kesempatan ini, izinkan Tim Peneliti menyampaikan terima kasih serta penghormatan setinggi-tingginya kepada beberapa pihak yang telah memberikan bantuan, baik moral, finansial serta pemikiran-pemikiran yang sangat berharga. Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Badan Pengkajian MPR yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada Pusat Studi Kebijakan Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Badan Pengkajian MPR memberikan keleluasaan penuh kepada Tim Peneliti untuk melakukan eksplorasi pemikiran guna memberikan tafsir baru Haluan Negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Kami berharap kerjasama baik ini dapat terus terjalin di masa-masa mendatang.

Para narasumber yakni Prof. Dr. Aidul Fitriadi Azhari, Drs. Jacob Tobing, Dr. I Dewa Gede Palguna serta Dr. Hamdan Zoelva. Pandemi Covid-19 telah menyebabkan wawancara dilakukan secara virtual melalui aplikasi Zoom yang kadang-kadang ‘menggangu’ karena sinyal internet tidak selamanya stabil. Namun, karena kesabaran para narasumber, wawancara dapat terlaksana dengan baik. Terima kasih atas kesediaannya menjawab seluruh pertanyaan elaboratif dari Tim Peneliti.

Sebagai sebuah kajian penelitian, Tim Peneliti menyadari masih terdapat *loopholes* yang mungkin belum tergalikan dan terselesaikan dengan baik. Hal ini semata-mata terjadi karena keterbatasan sebagai manusia yang penuh dengan kekurangan. Semoga kekurangan-kekurangan tersebut dapat diperbaiki pada penelitian mendatang.

Tim Penulis,



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya **Buku Kajian Akademik: Konstitusionalisasi Haluan Negara Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Pusat Studi Kebijakan Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Proses penyusunan Kajian Akademik ini telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, dengan memuat rangkaian penelitian kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

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

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Pusat Studi Kebijakan Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khazanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian-kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

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,

Sebagai salah satu lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, MPR memiliki wewenang yang sangat istimewa, yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan jaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara.

Setelah 21 (dua puluh satu) tahun berjalan sejak dilakukan perubahan pertama (1999), mulai dirasakan perlunya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 mengingat penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan berjalan beriringan dengan dinamika perkembangan masyarakat. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang disebut sebagai revolusi ketatanegaraan turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian. Terhadap berbagai gagasan untuk melakukan penyesuaian, MPR menerima berbagai pandangan yang beragam:

Pertama, pandangan yang menghendaki untuk kembali kepada UUD NRI Tahun 1945 yang asli, sesuai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Menurut pandangan ini, perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah menyimpang jauh dari semangat para pendiri bangsa, sehingga menimbulkan berbagai persoalan ketatanegaraan.

Kedua, pandangan yang menghendaki evaluasi secara menyeluruh terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengalami perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan 2002.

Ketiga, pandangan yang menghendaki perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945, yaitu menghadirkan kembali wewenang MPR untuk menetapkan GBHN. Menurut pandangan ini, tidak adanya GBHN akan mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada

masa yang akan datang. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional.

Keempat, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada UUD NRI Tahun 1945, tetapi berada pada implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Terhadap berbagai pandangan tersebut, MPR mencoba menyikapi beragam pandangan mengenai keberadaan konstitusi tersebut dengan melakukan kajian secara cermat dan mendalam. Wewenang MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar tersebut diturunkan ke dalam tugas MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yakni: (a) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan (b) Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, pelaksanaan tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya merupakan turunan langsung dari keberadaan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dari kajian tersebut akan menghasilkan 3 (tiga) keluaran (rekomendasi), yakni:

Apabila dari dari kajian yang cermat dan mendalam ditemukan bahwa persoalan kenegaraan yang terjadi disebabkan oleh rumusan pasal atau ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, maka akan menghasilkan rekomendasi untuk melakukan perubahan/ penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945.

Apabila persoalan kenegaraan bukan disebabkan oleh rumusan pasal atau ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi lebih disebabkan oleh implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi, maka akan menghasilkan rekomendasi untuk penyempurnaan Undang-Undang yang akan disampaikan kepada pembentuk Undang-Undang, yaitu DPR dan Presiden.

Apabila persoalan kenegaraan disebabkan oleh implementasi langsung dari

ketentuan UUD NRI Tahun 1945, maka akan menghasilkan rekomendasi kepada lembaga negara dimaksud untuk melakukan penyesuaian dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itulah, dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang mengevaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang urgensi, substansi dan pilihan bentuk hukum dari Pokok-Pokok Haluan Negara, dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang urgensi, bentuk hukum, dan substansi Pokok-Pokok Haluan Negara, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian. Kegiatan kajian akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penyempurnaan Undang-Undang Dasar.

Akhir kata, semoga **Buku Kajian Akademik “Konstitusionalisasi Haluan Negara Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen”**, dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

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

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

	Hal
Kata Pengantar Tim Penulis	i
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Ketua Badan Pengkajian MPR RI	vii
Daftar Isi	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Metode Penelitian	5
E. Kerangka Teoritik	6
F. Sistematika Penulisan	12
BAB II TINJAUAN TEORI	15
A. Pembukaan Konstitusi, Identitas Konstitusi dan Materi Muatan Haluan Negara	15
B. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara Dalam Konstitusi	22
C. Kaidah Penegakan Haluan Negara Antara Parlemen dan Pengadilan.	26
BAB III HALUAN NEGARA PADA UUD 1945 ASLI BESERTA PERUBAHANNYA	31
A. GBHN Dalam Sistem Parlemen-superter MPR	31
B. Penghapusan GBHN Dalam Perubahan UUD 1945	39
C. Dampak Penghapusan GBHN Pasca UUD 1945	52
BAB IV HALUAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF PERBANDINGAN HUKUM	59
A. Brasil	59
1. Materi Muatan Haluan Negara	60
2. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara	71
3. Kaidah Penegakan Haluan Negara	79
B. Filipina	81
1. Materi Muatan	82

2. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara	85
3. Kaidah Penegakan Haluan Negara	91
C. India	100
1. Materi Muatan Haluan Negara dalam DPSP India	102
2. Kaidah Pelaksanaan DPSP India	103
3. Penegakan Hukum DPSP India	106
BAB V KONSTITUSIONALISASI HALUAN NEGARA PADA LINGKUP UUD 1945 PASCA AMANDEMEN	113
A. Materi Muatan Haluan Negara Pada Lingkup UUD 1945 Pasca Amandemen	114
B. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara Pada Lingkup UUD 1945 Pasca Amandemen	136
C. Kaidah Penegakan Haluan Negara Pada Lingkup UUD 1945 Pasca Amandemen	146
BAB VI PENUTUP	151
A. Kesimpulan	151
B. Rekomendasi	153
DAFTAR PUSTAKA	155
LAMPIRAN I TRANSKRIP WAWANCARA	165

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sudah hampir lebih dari dua dekade Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihapuskan dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Empat kali perubahan UUD 1945 pasca reformasi telah menghapus kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Hal tersebut dilakukan sejalan dengan perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pada masa itu, Presiden merupakan mandataris MPR untuk menjalankan haluan negara yang ditetapkan dalam bentuk GBHN. Oleh karena itu, sebelum perubahan UUD 1945, Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Dalam istilah Penjelasan UUD 1945, Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada MPR.¹

Salah satu kesepakatan dasar, perubahan UUD 1945 pada masa itu adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial.² Hal ini ini kemudian terlihat pada pemberlakuan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dengan demikian Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga

1 Indra Perwira *et. al.*, *Laporan Akhir Riset Kompetensi Dosen Unpad: Pola Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brasil, Korea Selatan dan Filipina*, Bandung: Universitas Padjadajaran, 2017, hlm. 13.

2 Beberapa kesepakatan lainnya adalah tidak mengubah pembukaan UUD 1945, mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh), dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Lihat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hlm. 18-20

yang sejajar dengan Presiden. Konsekuensi dari berubahnya kedudukan MPR ini, adalah dihapuskannya kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara.³ Hapusnya garis-garis besar Haluan negara di dalam sistem ketatanegaraan kita, telah mengundang beberapa kritik. Salah satu kritik yang disampaikan adalah hilangnya arah dan pedoman pembangunan, yang menyebabkan ketidakberlanjutan pembangunan dari satu pemerintahan ke pemerintahan lainnya.

Tidak dapat dipungkiri, pasca hilangnya garis-garis besar Haluan negara tersebut. Indonesia masih tetap mempertahankan sistem perencanaan pembangunan di dalam sistem ketatanegaraannya, yakni dengan mengembangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur di dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan pembangunan dalam UU tersebut mengatur tiga bentuk perencanaan berdasarkan jangka waktu, diantaranya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang memiliki 20 (dua puluh) tahunan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berjangka waktu 5 tahunan. Kedua bentuk perencanaan ini dibentuk melalui undang-undang. Terakhir adalah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memiliki jangka waktu 1 tahun.

Namun demikian, banyak ketidakpuasaan terhadap sistem perencanaan yang saat ini diadopsi. Salah satunya diutaran oleh Ketua Umum PDI-P, pada Rapat Kerja Nasional PDI-P, 10 – 12 Januari 2016, yang menyatakan menyatakan bahwa model perencanaan pembangunan saat ini maju mundur, kondisi tersebut akibat model kepemimpinan negara yang sibuk menerjemahkan visi-misi dan janji politik yang dibuat pada saat Pemilu Presiden, tanpa memperhatikan kesinambungan pembangunan.⁴ Suara yang sama juga disuarakan oleh beberapa akademisi, diantaranya Aidul Fitriadi Azhari, melalui Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (Mahutma), Aidul mendorong perlunya reformulasi GBHN untuk dijadikan pedoman bagi seluruh lembaga negara dalam menyelenggarakan negara dan pembangunan nasional.⁵ Tidak sedikit

3 Indra Perwira, *et. al.*, *Loc. Cit.*

4 “Megawati: Pembangunan di Indonesia Mirip Lagu Poco-Poco”, *Tempo.co* <<https://nasional.tempo.co/read/news/2016/01/10/078734696/megawati-pembangunan-di-indonesia-mirip-lagu-poco-poco>>, diakses pada 10 Juli 2020

5 “Jihad Konstitusi, Mahutma Dorong Reformasi GBHN”, *Mediaindonesia.com* <<https://mediaindonesia.com/read/detail/234951-jihad-konstitusi-mahutma-dorong-reformulasi->

pula berbagai kalangan menolak pemberlakuan kembali GBHN, yang dianggap bertentangan dengan semangat reformasi, dan sebagai upaya mengembalikan otoritarianisme yang didasarkan paham negara integralistik yang mewujud dalam supremasi MPR.⁶

Terkait dengan wacana pengembalian GBHN, sejak MPR Periode 2009-2014 mengakhiri masa jabatannya, sudah ada rekomendasi dari MPR untuk “melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara”.⁷ Terlepas dari dinamika pro dan kontra di masyarakat, secara obyektif terdapat beberapa kelemahan dari SPSN yang berlaku saat ini, diantaranya, ruang lingkup perencanaan yang tidak komprehensif, mekanisme pembentukan yang tidak demokratis, dan keterputusan pembangunan nasional.⁸

Berdasarkan hal tersebutlah penelitian ini dirumuskan. Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji model-model alternatif reformulasi Haluan Negara, diluar model GBHN pada era sebelum amandemen UUD 1945.⁹ Adapun kajian terhadap model-model Haluan Negara yang adapa mencakup : (i) materi muatan Haluan Negara, (ii). Kaidah pelaksanaan Haluan Negara; dan (iii), kaidah penegakan Haluan Negara. Peneliti ini bersifat perspkriptif, dimana kesimpulannya akan merekomendasikan bentuk dan model yang paling tepat untuk diadopsi di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca diamandemennya UUD 1945. Oleh karenanya, peneliti ini akan memperhatikan tiga rambu-rambu di dalam memberikan perspkripsi model Haluan Negara yang diusulkan, yakni : kesesuaian dengan sistem pemerintahan presidensil saat ini sebagai perwujudan semangat demokratisasi di reformasi, model yang dapat memberikan kesinambungan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan;

[gbhn](#)> diakses pada 10 Juli 2020

- 6 Giri Ahmad Taufik, Democracy in retreat as push for fifth amendment gains momentum, *Indonesia at Melbourne* <<https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/democracy-in-retreat-as-push-for-fifth-amendment-gains-momentum/>> diakses pada 11 Juli 2020; Agus Sabhani, ‘Lima Alasan PSHK Tolak ‘Hidupkan’ GBHN Lewat Amandemen Konstitusi’, *Hukumonline.com*, <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d53cdd81384e/lima-alasan-pshk-tolak-hidupkan-gbhn-lewat-amandemen-konstitusi/>> diakses pada 12 Juli 2020.
- 7 Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009-2014.
- 8 Indra Perwira, *et. al.*, *Op. Cit.*, hlm. 5-9.
- 9 MPR sendiri berdasarkan Keputusan MPR Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2014 – 2019 telah memerintahkan reformulasi Haluan Negara.

dan model yang dapat dilaksanakan dengan mekanisme yang jelas dan terukur. Berdasarkan tiga kriteria tersebut, penelitian ini berkesimpulan model yang dapat diterapkan sebagai reformulasi Haluan Negara pasca amandemen UUD 1945 adalah dengan mengadopsi model *Directive Principle of State/Social Policy* (DPSP) yang banyak dipraktekkan di dalam sistem ketatanegaraan negara-negara yang berkarakter kolektif seperti Indonesia, namun beroperasi di dalam sistem demokrasi konstitusional.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penelitian ini setidaknya merumuskan lima rumusan masalah pokok, sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk dan model pokok-pokok haluan negara dalam konstitusi?
2. Apa saja kelebihan dan kekurangan pokok-pokok haluan negara dalam konstitusi?
3. Apa saja urgensi memasukkan pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945 Pasca Amademen?
4. Bagaimana struktur dan materi muatan pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945 Pasca Amademen?
5. Bagaimana mekanisme penegakan pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945 Pasca Amademen?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui berbagai bentuk dan model pokok-pokok haluan negara dalam konstitusi;
2. Menggambarkan kelebihan dan kekurangan pokok-pokok haluan negara dalam konstitusi;
3. Menggambarkan urgensi memasukkan pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945;
4. Merumuskan struktur dan materi muatan pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945; dan
5. Memprediksi mekanisme penegakan pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal. Penelitian doktrinal berfokus pada data-data skunder berupa peraturan perundang-undangan, laporan-laporan resmi pemerintahan, dan jurnal terkait dengan persoalan dari obyek penelitian. Data-data terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif, dimana data dan informasi terkumpul disistematisasikan dan disintesis untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan.¹⁰ Penelitian ini juga menggunakan data *primer* melalui wawancara dengan narasumber yang terlibat langsung di dalam proses amandemen UUD 1945. Tujuan dari data primer ini adalah untuk memperkaya analisis doktrinal yang dilakukan terhadap data dan informasi (bahan) hukum primer yang dianalisis.

Penelitian ini juga melakukan analisis perbandingan dengan pendekatan fungsional. Pada pendekatan fungsional. Pada pendekatan fungsional, peneliti memfokuskan pada satu spesifik konsep di dalam hukum untuk kemudian memperbandingkan antara konsep tersebut diformulasikan secara hukum dan difungsikan dalam sistem hukum dari yurisdiksi negara yang diperbandingkan (*tertium comparationis*). Oleh karenanya, dimensi yang diperbandingkan terletak pada bagaimana fungsi dari konsep hukum tersebut berkerja di dalam sebuah sistem hukum.¹¹ Adapun konsep hukum yang diperbandingkan pada penelitian ini terikat dengan *Materi Muatan Haluan Negara, Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara, dan Kaidah Penegakan Haluan Negara*. Tujuan akhir dari perbandingan fungsional adalah untuk mencari the ‘*better law*’, yakni konsep yang dapat menyeimbangkan antara perencanaan negara dengan orientasi program dari kepala pemerintahan terpilih secara efisien.¹² Sehingga kesimpulan dan rekomendasi akhir dari penelitian ini bersifat perskriptif (merumuskan rekomendasi solusi terhadap persoalan).

10 The Pearce Committee Review di dalam Terry Hutchinson dan Nigel Duncan, ‘Defining and Describing What We Do : Doctrinal Legal Research’, *Deakin Law Review* , Vol 17, Issue 1, 84 -118.

11 Ralf Michaels, ‘*the functional method of comparative law*’ di dalam M Reimann dan R. Zimmermann (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford : Oxford University Press, 2006, 340.

12 Konrad Zweigert & Heinz Kotz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford : Clarendon Press Publication, 1998, 27 0 48

E. Kerangka Teoritik

Penelitian ini menggunakan beberapa konsepsi teoritik yang digunakan sebagai lensa untuk melihat rumusan masalah yang diajukan dan kemungkinan formulasi solusi yang diberikan. Salah satu konsepsi teoritik yang digunakan di dalam penelitian ini adalah melihat keterkaitan yang erat antara Haluan Negara dengan Identitas Konstitusi, dimana Haluan Negara adalah bagian kunci, bahkan merupakan Identitas Konstitusi itu sendiri. Pada konteks Indonesia, penelitian ini melihat Identitas Konstitusi sebagai Haluan Negara termaktub di dalam Aline Ke-4 Pembukaan UUD 1945. Oleh karenanya, segala perdebatan dan diskursus untuk mengkonstruksikan Haluan Negara, termasuk di dalamnya, Materi Muatan, Struktur dan Implementasinya penting untuk diframekan di dalam mewujudkan tujuan bernegara di dalam Aliena Ke-4 Pembukaan UUD 1945 tersebut.

Identitas Konstitusi dan Haluan Negara

Hubungan Haluan Negara dan Tujuan bernegara sangatlah erat. Secara terminologi, Haluan Negara memiliki pengertian ‘arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara’.¹³ Pada terminologi ini, Haluan Negara terdefiniskan secara luas, secara konseptual setiap negara yang memiliki konstitusi, sudah pasti memiliki arah dan pedoman politik yang tertuang di dalam konstitusinya. Sebagai sebuah dokumen, Konstitusi tidak hanya berisikan aspek teknis ketatanegaraan semat, seperti, pengorganisasian kelembagaan negara, alokasi pembagian kekuasaan/kewenangan antar kelembagaan negara tersebut, dan jaminan hak asasi manusia. Konstitusi sebagai sebuah dokumen juga berisikan pernyataan aspirasi dari tujuan bernegara, baik yang tertuang secara eksplisit di dalam pembukaan ataupun tercermin di dalam batang tubuh dari konstitusi tersebut. Oleh karenanya, Haluan Negara sebagai sebuah arah kebijakan sebuah negara harus diorientasikan untuk mencapai tujuan negara tersebut.

Dalam diskursus ketatanegaraan, Pembukaan konstitusi yang memuat aspirasi dari tujuan bernegara ini kemudian membentuk identitas konstitusi (*constitutional identity*). Laurance Tribe, dalam pengamatannya terhadap konstitusi Amerika Serikat, menyatakan “the very identity of ‘the Constitution’ - the body of textual and historical materials from

13 Kamus Besar Bahasa Indonesia, < <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Haluan%20Negara> > diakses pada 10 Juli 2020

which [fundamental constitutional] *norms are to be extracted* and by which *their application it to be guided* – is ... a matter that cannot be objectively deduced or passively discerned in a viewpoint-free way'.¹⁴ Gary J. Jacobsohn mengidentifikasi identitas konstitusi dapat berbentuk : (i) klausul yang secara eksplisit dinyatakan tidak dapat diubah, i.e., the Guaranty Clause of the American Constitution (Article IV, Section 4) atau prinsip sekulerisme yang terkandung di dalam konstitusi Perancis dan Turki; (ii). Terdapat di dalam pembukaan suatu konstitusi, dimana sebuah negara memproklamasikan dirinya sebagai bangsa beserta latar belakang dan tujuan berdirinya bangsa tersebut.¹⁵ Letak Haluan Negara sebagai sebuah Identitas Konstitusi terletak pada keterhubungannya dengan tujuan negara tersebut. Haluan Negara merupakan implementasi lebih lanjut dari tujuan negara yang ingin dicapai. Oleh karenanya, isi dari suatu Haluan Negara sangat perlu diletakan di dalam kerangka mewujudkan tujuan suatu negara.

Hal ini membawa pada beberapa konsekuensi pemahaman. Pertama, bahwa Haluan Negara pada prinsipnya adalah sesuatu yang bersifat ajeg, dia tidak dapat diubah dan musyawarahkan dalam periodisasi tertentu. Oleh karenanya, menjadi hal yang wajib bahwa rumusan dari Haluan Negara ini perlu diletakan sebagai bagian dari teks konstitusi. Kedua, Haluan Negara ini perlu ditafsirkan lebih lanjut di dalam program-program pemerintahan, tidak hanya ditujukan pada satu spesifik aktor tertentu, misal, Presiden semata, namun juga lembaga-lembaga negara lainnya. Penerjemahan Haluan Negara inilah yang kemudian akan dijadikan program-program perencanaan oleh lembaga-lembaga pemerintahan, Oleh karenanya, penerjemahan Haluan Negara, yang dilakukan oleh pemerintah harus terikat pada rumusan teks yang dibunyikan di dalam Konstitusi.

Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara

Pada prakteknya, terdapat dua model penerjemahan Haluan Negara tersebut. Pada penelitian ini, penerjemahan Haluan Negara ini disebut sebagai Kaidah Pelaksanaan. Kaidah pelaksanaan ini melingkupi struktur pelaksanaan Haluan Negara (siapa yang melaksanakan); pembentukan haluan negara (dengan cara apa dan bagaiman Haluan Negara tersebut

¹⁴ Laurance Tribe dikutip oleh Gary J. Jacobsohn, *The formation of Constitutional Identities*, di dalam T. Ginsburg, dan R. Dixon (eds), *Comparative Constitutional Law*, Northampton : Edward Elgar Publishing, 2011, 129 - 142

¹⁵ Ibid, 132

diterjemahkan). Kaidah pelaksanaan ini sangat dipengaruhi oleh bagaimana konstitusi menstrukturkan Haluan Negara.

Terdapat dua model penstrukturkan Haluan Negara di dalam Konstitusi : (i). Model Haluan Negara dengan bentuk *Directive Principles of State/Social Policy* (DSPP); dan (ii). Haluan Negara dengan model Parlemen-Super (*super-parliament*).¹⁶ Model DSPP merupakan model yang mencantumkan prinsip-prinsip Haluan Negara di dalam konstitusi. Pada umumnya, prinsip-prinsip ini berisikan kewajiban-kewajiban negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi rakyatnya (hak-hak positif). Model ini mengamanatkan setiap institusi-institusi negara dalam penyelenggaraan tugas dan wewenangnya memperhatikan prinsip-prinsip ini. Pada institusi politik utama, seperti kepala pemerintahan dan parlemen, kekuatan-kekuatan politik yang berkontestasi di dalam pemilihan umum menawarkan strategi penerjemahan prinsip-prinsip tersebut, untuk kemudian ditawarkan di dalam pemilihan umum, sebagai contoh di dalam hal ini adalah Brazil, yang akan didiskusikan pada bab-bab selanjutnya.

Model Parlemen-Super ini memiliki struktur konstitusi yang berbeda, pada model ini penerjemahan prinsip-prinsip Haluan Negara dilakukan oleh lembaga *Parlemen-Super* yang dianggap merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, sehingga kedudukannya berada di atas lembaga-lembaga negara lainnya (Lembaga Tertinggi Negara).¹⁷ Pada model ini, strategi pelaksanaan Haluan Negara dimusyawarahkan dalam lembaga *Parlemen-Super* tersebut. Keputusan terkait dengan Haluan Negara tersebut mengikat bagi penyelenggara pemerintahan, terutama institusi politik utama. Pelaksanaan dari Haluan Negara tersebut kemudian juga dilaporkan dan dievaluasi oleh institusi Parlemen-super tersebut.

Pilihan terkait kedua model ini memiliki implikasi luas terhadap struktur ketatanegaraan. Kedua model tersebut didasarkan pada dua pandangan filosofis yang berbeda, dimana pada model pertama demokrasi konstitusional masih memungkinkan untuk diterapkan, dimana rakyat

16 Parlemen-super (*superparliament*) merupakan term oleh Herbert Feith yang digunakan untuk mendefinisikan sistem MPR, yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Menurut Feith sistem MPR ini dimodelkan pada Undang-Undang Organik China 1931, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Jakarta : Equinox, 2007, 43

17 Pada model Supremasi MPR, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara di tegaskan di dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 Tahun 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

dapat secara langsung masih mungkin berpartisipasi di dalam perumusan Haluan Negara melalui pemilihan umum, terutama sekali melalui pemilihan kepala pemerintahan, sedangkan pada model *Parlemen-super*, rakyat sudah menyerahkan seluruh kedaulatannya kepada perwakilannya di lembaga *Parlemen-super*. Pada umumnya model DPSP diterapkan dalam konfigurasi politik demokrasi konstitusional, sedangkan pada model *Parlemen-super*, diterapkan dalam konfigurasi politik otoritarian.¹⁸

Penegakan Haluan Negara

Berbeda dengan implementasi dari Haluan Negara, yang berfokus pada pelaksanaan Haluan Negara oleh penyelenggaraan negara, penegakan Haluan Negara terkait dengan mekanisme untuk mengoreksi jika penyelenggara pemerintahan tidak melaksanakan atau melanggar Haluan Negara yang ditentukan. Pada dasarnya Haluan Negara merupakan norma konstitusi yang bersifat politik, bukan norma konstitusi yang bersifat hukum. Perbedaan ini memiliki konsekuensi yang luas terkait dengan penegakan Haluan Negara.

Pembedaan norma konstitusi ‘yang’ politik dan ‘yang’ hukum dalam diskursus ketetangaraan menjadi isu pokok terkait dengan pertanyaan penegakan norma konstitusi/hukum tersebut (*justiciability*). Perbedaan ini sangat esensial di dalam mencari titik keseimbangan peran dari institusi-institusi yang legitimasinya bersumber langsung dari rakyat, dalam hal ini eksekutif dan legislatif dan institusi yang sumber legitimasinya berdasarkan pada merit keilmuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, dalam hal ini yudikatif.¹⁹

18 Feith membedakan antara model parlemen-super dengan model parlemen yang beroperasi di negara-negara demokrasi barat. Karakter dari model parlemen-super adalah dia beroperasi dengan menggunakan sistem satu partai, contoh seperti Kuomintang di China Taiwan, dan Partai Komunis Cina di Cina Daratan. Di Indonesia sendiri, Sistem MPR yang didasarkan pada UUD 1945 memang dibayangkan untuk beroperasi dengan menggunakan sistem satu partai. Hal ini dapat dilihat dalam sidang PPKI pada 22 Agustus 1945, yang diusulkan oleh Soekarno. Kemudian disusul oleh pengumuman pada tanggal 27 Agustus 1945 oleh PPKI yang menyatakan Partai Nasional Indonesia (PNI) sebagai partai negara, dan pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat yang menjalankan fungsi parlemen. Pembentukan partai tunggal ini kemudian ditentang oleh golongan muda, dan disusul oleh terbitnya Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Lihat Herbert Feith, *The decline*, op.cit; dan George Kahi, *Nationalism and Revolution*, Ithaca N.Y. : Cornell University Press, 1952.

19 Lihat Bruce Ackemarnn, *New Separation of Power*, Chris Finn, The Concept of ‘justiciability’ in Administrative Law di dalam M. Groves & H. Lee, *Australian Administrative Law : Fundamentals, Principles, and Doctrines*, Cambridge University Press, pp. 143 - 157

Di dalam banyak yurisdiksi pembedaan ‘yang’ politik dan ‘yang’ hukum dalam norma konstitusi, membawa konsekuensi bahwa pengadilan perlu untuk menahan diri untuk menilai suatu keputusan politik, yang dibungkus dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Misalnya, di Amerika Serikat, norma konstitusi ‘yang’ politik tidak dapat dijadikan dasar untuk melakukan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Hal ini didasarkan pada doktrin *political question*. Doktrin *political question* dikembangkan saat bersamaan dengan klaim kewenangan judicial review oleh pengadilan Amerika Serikat dalam kasus *Marbury v Madison*.²⁰ John Marshall pada kasus tersebut mencoba memberikan batasan terhadap kewenangan untuk menguji undang-undang, beliau menyebutkan bahwa kewenangan pengujian undang-undang hanya dimaksudkan untuk memutuskan aspek terkait dengan hak-hak individual, bukan untuk menyelidiki kewenangan eksekutif di dalam menjalankan fungsinya. Pertanyaan-pertanyaan ‘yang’ politik dalam konstitusi atau hukum, tidak dapat diadili oleh pengadilan.²¹ Demikian pula di Indonesia, doktrin yang sama juga diadopsi oleh Mahkamah Konstitusi (MK) Indonesia, yang menamakannya sebagai *open legal policy*. Doktrin *open legal policy* ini pertama kali disebutkan oleh MK di dalam Putusan Nomor 10/PUU-III/2005 yang menyatakan :

“...sepanjang pilihan kebijakan demikian tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembuat undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan dalam UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah”

doktrin ini kemudian digunakan oleh beberapa putusan-putusan selanjutnya, yang pada pokoknya menolak pengujian untuk menilai kebijakan pemerintah terhadap kebijakan yang terkategori sebagai *open legal policy*.²² Pada dasarnya, doktrin *political question* ataupun *open legal policy* dikembangkan untuk memberikan batasan bagi pengadilan untuk tidak mengintrusi kebijakan-kebijakan yang sifatnya politik. Pada kebijakan-kebijakan yang sifatnya politik ini, maka pengujiannya

20 J. Peter Mulhern, In Defense of the Political Question Doctrine, University of Pennsylvania Law Review, 1988, 97

21 *Marbury v Madison* di dalam Ibid

22 Lihat Raden Viola Reininda, Penafsiran “*Open Legal Policy*” : Studi Terhadap Putusan Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia, (Skripsi : Universitas Padjadjaran, 2018); Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, *Open Legal Policy* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang, *Jurnal Konstitusi*, 16 ; 3, 2019, 560 - 584

dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang berada di lembaga perwakilan ataupun melalui mekanisme pemilihan umum/plebisit. Lebih lanjut, pada sistem ketatanegeraan Inggris perlindungan peran eksekutif dan legislative dari intervensi lembaga peradilan, dikenal dengan *political constitutionalism*.²³

Penegasan tidak dapat ditegakannya Haluan Negara secara eksplisit ditegaskan di dalam Konstitusi India. Pada Pasal 37 Part IV tentang *Directive Principles of State Policy* Konstitusi India. Pada pasal tersebut dinyatakan secara tegas :

“The provision contained in this Part shall not be enforceable by any Court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws” (Ketentuan yang terkandung di dalam bagian ini tidak dapat ditegakan oleh pengadilan manapun, tapi prinsip-prinsip yang ditanamkan disini memiliki sifat fundamental dalam tata pemerintahan dari negara (India) dan menjadi tugas dari Negara untuk mengaplikasikan prinsip-prinsip ini ke dalam hukum”.

dalam contoh India di atas dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya norma Haluan Negara yang terdapat di dalam Konstitusi tidak dapat ditegakan oleh pengadilan, karena Norma Haluan tersebut merupakan bagian dari kewenangan eksekutif dan legislatif untuk mengimplementasikannya sebagaimana didiskusikan pada bagian sebelumnya.

Pada sistem ketatanegeraan yang menganut sistem supra parlementer. Pengawasan korektif juga dilakukan terhadap implementasi Haluan Negara. Kegagalan lembaga eksekutif atau legislatif di dalam mengimplementasikan Haluan Negara, atau melanggar Haluan Negara dapat dikoreksi secara langsung oleh lembaga supra parlementer yang ada. Sebagai contoh, di dalam sistem MPR sebelum UUD 1945, Presiden yang dianggap melanggar Haluan Negara dapat dijatuhkan/dicabut mandatnya sebagai mandataris MPR.²⁴ Salah satu praktek ketatanegeraan Indonesia,

23 Iseult Honohan, “Book Reviews: Political Constitutionalism by Richard Bellamy”, *Contemporary Political Theory*, Vol. 8, No. 3, 2009, hlm. 371.

24 Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 Tahun 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

salah satu Presiden yang dicabut mandatnya karena dianggap ‘sungguh-sungguh melawan Haluan Negara’ adalah Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001.²⁵

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi ke dalam enam bab. Adapun uraian dari masing-masing bab adalah sebagai berikut :

Bab Pertama mendiskusikan berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan metode penelitian, serta kerangka teoritik yang digunakan di dalam penelitian. Bab ini dimaksudkan untuk memberikan konteks dari persoalan yang akan dibahas dalam penelitian ini, sekaligus menginformasikan cara serta lensa teoritik yang digunakan untuk membahas persoalan yang diajukan dalam penelitian ini.

Bab Kedua menguraikan tinjauan teori yang digunakan di dalam penelitian ini. Tinjauan teoritik ini dilakukan dengan mensurvey ragam literatur terkait dengan tiga dimensi pembahasan penelitian ini, yakni materi muatan Haluan Negara, Struktur dan Implementasi Haluan Negara, dan Penegakan Haluan Negara.

Bab Ketiga memamparkan konsep serta praktek Haluan Negara yang diadopsi oleh Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, termasuk di dalamnya melihat perdebatan terkait dengan penghapusan Haluan Negara pada perubahan UUD 1945. Pada bab ini juga akan diuraikan terkait dengan dampak-dampak dari penghapusan Haluan Negara dari UUD 1945.

Bab Keempat menganalisis aspek perbandingan hukum terkait dengan tiga dimensi yang dijadikan pembahasan pada penelitian ini, yakni, Haluan Negara, Struktur dan Implementasi Haluan Negara, dan Penegakan Haluan Negara.

Bab Kelima menganalisis data dan informasi yang terkumpul terkait dengan rumusan masalah yang diteliti. Pada bab ini akan mengevaluasi pilihan model Haluan Negara untuk

25 Inayah Assegaf, DPR Keluarkan Memorandum I bagi Gus Dur, <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1830/dpr-keluarkan-memorandum-i-bagi-gus-dur/>> 02 Februari 2001pe

diadopsi dalam sistem konstitusi Indonesia.

Bab Keenam

menyimpulkan pembahasan yang dilakukan pada bab keempat dan kelima, untuk kemudian menawarkan rekomendasi pengadopsian Haluan Negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

BAB II

TINJAUAN TEORI

A. Pembukaan Konstitusi, Identitas Konstitusi dan Materi Muatan Haluan Negara

Pembukaan Konstitusi memiliki nilai dan fungsi yang esensial bagi sebuah negara. Pembukaan konstitusi merupakan sebuah ekspresi *ratio d'etre* (alasan keberadaan) dari negara yang berisikan latar belakang filosofis suatu negara, serta memuat tujuan dari negara tersebut. Oleh karenanya, beberapa pakar hukum, salah satunya, Laurance Tribe mengidentifikasi Pembukaan konstitusi sebuah negara sebagai Identitas Konstitusi yang memuat aspek historis dan material dari keberadaan sebuah negara.²⁶ Salah satu konsekuensi dari hal tersebut adalah kedudukan Pembukaan memiliki posisi sebagai haluan/pedoman, dimana norma-norma yang terdapat dalam konstitusi berasal berasal dari aspek filosofis Pembukaan konstitusi. Untuk itu pemberlakuan dari norma-norma konstitusi haruslah dipandu dan diarahkan berdasarkan pemahaman terhadap Pembukaan konstitusi.²⁷

Liav Orgad dalam artikelnya “*The Preamble in Constitutional Interpretation*” memetakan bagaimana pembukaan ini dimaknai dalam diskursus ketatanegaraan. Orgad membagi status hukum pembukaan ke dalam 3 tipologi status : (i) pembukaan dengan *status simbolik/seremonial*; (ii) pembukaan dengan *status interpretasi*; (iii) pembukaan dengan *status substantif*.²⁸

Pada tipologi pertama, peran simbolik/seremonial dari Pembukaan terkait dengan konsep Plato tentang hukum, dimana symbol-simbol

26 Laurance Tribe in Gary J. Jacobsohn, Loc Cit.

27 Ibid

28 Liav Orgad, “The preamble in constitutional interpretation,” *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 4 (2010): 722-723.

tersebut, dalam hal ini pembukaan, diadakan untuk membujuk orang secara persuasive agar orang tersebut mematuhi hukum secara persuasive, bukan karena sanksi hukumnya, melainkan karena hukum (Pembukaan) itu baik.²⁹ Pada tipologi ini Pembukaan tidak memiliki kekuatan interpretatif yang mengikat. Tipologi ini sejalan dengan pendapat Kelsen yang memandang pembukaan sebatas berisikan gagasan moralistik non-yuridis, seperti, politik dan agama. Oleh karenanya, Pembukaan lebih memiliki karakter ideologis, bukan yuridis.³⁰ Orgad mencontohkan kedudukan Pembukaan di dalam konstitusi Amerika Serikat yang bertipe bersifat simbolik, dan secara umum tidak ditegakan oleh pengadilan.³¹

Pada tipologi interpretatif, Pembukaan diposisikan sebagai sarana untuk mengetahui dan memahami sebuah undang-undang. Sebagai contoh, negara yang menganut pandangan ini adalah Afrika Selatan. Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan memosisikan Pembukaan sebagai panduan untuk menafsirkan *Bill of Rights*. Argumentasi yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan menyatakan bahwa Pembukaan merupakan sumber inspirasi pembentukan *Bill of Rights*. Hal yang sama juga dilakukan oleh Irlandia, dimana pengadilan Irlandia menggunakan Pembukaan sebagai alat untuk membimbing dan memahami semangatnya.³² Pendekatan ini tidaklah unik pada negara-negara dengan tradisi *Common Law System*. Pendekatan ini juga diadopsi oleh negara-negara dengan tradisi sistem hukum *Civil Law*. Sebagai contoh Estonia, yang Mahkamah Agung-nya menggunakan Pembukaan untuk “menjamin pelestarian bangsa Estonia dan budayanya”. Hal ini terkait dengan pertanyaan pemberlakuan syarat penguasaan Bahasa Estonia untuk menjadi anggota dewan pemerintahan daerah.³³ Pada contoh Jerman, Pembukaan memiliki peran instrumental terkait dengan konstitusionalitas bergabungnya Jerman ke dalam Uni Eropa. Terkait dengan isu ini, Mahkamah Konstitusi Jerman menilai perjanjian Uni Eropa tidak melanggar kedaulatan Jerman. Mahkamah Konstitusi Jerman bahwa adalah kehendak rakyat Jerman untuk menjadi bagian dari Uni Eropa, sebagaimana diekspresikan di dalam Pembukaan Konstitusi Jerman, yang menyatakan “*not only the moral basis*

29 Ibid

30 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (London (U.K.): Transaction Publishers, 2006), 260-261.

31 Liav Orgad, “The preamble in constitutional interpretation, 723

32 Ibid. 723-726.

33 Ibid

of responsible self-determination, but also the willingness to serve world peace as an equal partner of a united Europe".³⁴

Terakhir, tipologi substantif memiliki pandangan bahwa Pembukaan memiliki daya mengikat hukum, dan juga menjadi sumber interpretasi yang sah di dalam menafsirkan norma-norma konstitusi.³⁵ Dalam merumuskan tipologi ini, Orgad menggunakan teori ketatanegaraan yang diajukan Carl Schmitt. Carl Schmitt membedakan antara hukum tata negara (*constitutional law*) dan Konstitusi. Perbedaan ini menjadi penting untuk mengklarifikasi kedudukan Pembukaan di dalam sistem ketatanegaraan di suatu negara. Hukum Tata Negara mengatur perilaku dan menetapkan norma, sementara Konstitusi memuat keputusan politik dasar. Keputusan 'politik' dasar ini bukanlah hukum tata negara, melainkan prasyarat bagi norma hukum tata negara yang muncul kemudian, yang dituangkan di dalam batang tubuh (teks konstitusi). Keputusan dasar, yang termuat di dalam konstitusi pada dasarnya mendefinisikan tujuan asli dari masyarakat negara yang hendak dicapai, dan umumnya, termaktub di dalam Pembukaan konstitusi. Oleh karenanya, Pembukaan tidak dapat dianggap sebagai sebuah pernyataan politik belaka, lebih dari itu Pembukaan mewakili konstitusi masyarakat dan bersifat Primer dalam ketatanegaraan suatu negara.³⁶ Sementara itu Hukum Tata Negara yang terkandung di dalam batang tubuh konstitusi, memiliki sifat sekunder dari Pembukaan.³⁷ Contoh dari Konstitusi yang masuk di dalam tipologi ketiga ini terdapat di dalam Pembukaan Konstitusi Republik Kelima Perancis 1958. Pembukaan Konstitusi Kelima Perancis menyatakan bahwa rakyat Perancis memiliki keterikatan dengan Hak-Hak Manusia dan prinsip kedaulatan bangsa sebagaimana didefinisikan dalam Deklarasi 1789 (pada saat Revolusi Perancis). Kedudukan Pembukaan sebagai pedoman dalam melakukan interpretasi ditegaskan oleh Dewan Konstitusi Perancis pada tahun 1971. Pada putusannya tertanggal 16 Juli 1971 Dewan Konstitusi Perancis mengakui kekuatan mengikat pembukaan sebagai sumber hukum hak asasi manusia, dimana Dewan Konstitusi Perancis menyatakan Parlemen Perancis melakukan tindakan yang tidak konstitusional (*unconstitutional*) karena melanggar kebebasan

34 Ibid

35 Ibid. 726-731.

36 Seperti yang disampaikan Kelsen bahwa pembukaan konstitusi hanya berfungsi sebagai pembuka tidak memiliki makna hukum. Kelsen, *General Theory of Law and State*.

37 Orgad, "The preamble in constitutional interpretation."

berserikat yang diakui sebagai prinsip dasar di Republik Perancis.³⁸ Konstitusi India merupakan contoh lain dari praktek tipologi pembukaan *substantive preamble*, pada pengalaman India, Pembukaan konstitusi diimplementasikan di dalam ketentuan mengenai *directive principle of state policies*. misalnya Mahkamah Agung India mengakui kemungkinan terjadinya nasionalisasi industri swasta dalam rangka kesetaraan dan keadilan dengan memberi status keadilan sosial sesuai dengan pembukaan. Konteks ini menunjukkan bahwa pembukaan Konstitusi India berada dalam dua peran yakni interpretatif sekaligus substantif.³⁹

Secara substantif, Pembukaan menyajikan sejarah dibalik berlakunya konstitusi, yang memuat prinsip-prinsip dasar (*core principles*) maupun nilai dasar (*value principles*) dari sebuah negara.⁴⁰ Prinsip/nilai dasar ini berisikan 5 (lima) pernyataan moral politik sebuah negara : (i) kedaulatan; (ii). narasi kesejarahan, (iii) tujuan negara, (iv) identitas nasional, dan (v) Tuhan/agama.⁴¹

Pernyataan Moral Politik Pertama, terkait dengan kedaulatan (*the sovereign*). Menurut Orgad, kebanyakan pembukaan secara spesifik menentukan sumber kedaulatan, misalnya saja kekuasaan terletak pada

38 Ibid. Frosini mengungkap bahwa peran aktif *Conseil Constitutionnel* Perancis dalam *judicial activism* Pembukaan Konstitusi Perancis, berbanding terbalik dengan sikap menahan diri *self restraint* dari Mahkamah Agung Amerika Serikat. Justin O. Frosini, *Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law* (San Marino: Maggioli Editore, 2012), 76.

39 Orgad, "The preamble in constitutional interpretation."

40 Orgad, "The preamble in constitutional interpretation." 716. Orgad melakukan pengambilan *sample* secara acak terhadap 50 (lima puluh) negara demokratis dimana sebagian besar yakni 37 (tiga puluh tujuh) negara secara formal memiliki pembukaan konstitusi diantaranya diantaranya Andora, Albania, Argentina, Australia, Bosnia-Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Kanada, Kroasia, Republik Ceko, Estonia, Perancis, Jerman, Yunani, Hong Kong, Hungaria, India, Irlandia, Jepang, Lithuania, Macedonia, Montenegro, Selandia Baru, Paraguay, Polandia, Portugal, Filipina, Rusia, Afrika Selatan, Spanyol, Serbia, Slovakia, Slovenia, Swiss, Turki, Ukraina dan Amerika Serikat. sementara 13 (tiga belas) negara belum memiliki pembukaan konstitusi secara formal, misalnya Australia, Belgia, Siprus, Denmark, Finlandia, Italia, Latvia, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Rumania, Singapura, dan Swedia. Beberapa negara yang tidak memiliki pembukaan konstitusi sering kali memasukkan narasi pembukaan ke dalam pasal-pasal yang secara substantif dapat dikategorikan sebagai pembukaan misalnya Misalnya saja Denmark (Pasal 1-4), Italia (Pasal 1-3), Norwegia (Pasal 1), Rumania (Pasal 1), dan Swedia (Pasal 1-2).

41 Ibid. 716-718. Bandingkan dengan Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur yang menyebut isi pembukaan konstitusi antara lain: (1) sistem konstitusi, diantaranya kekuasaan konstituen (*constituent power*), kedaulatan nasional, negara hukum, demokrasi; (2) hak fundamental seperti kemanusiaan, hak dan kebebasan, kesetaraan; karakteristik nasional, seperti sejarah, ideologi, agama, sekulerisme. Voermans, Stremmer, dan Cliteur, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. 26-70.

rakyat seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat yang dikenal dengan “*we the people of...*” yang dianggap sebagai terminologi yang relatif netral dan biasanya diidentifikasi oleh sebagian besar populasi rakyat.⁴²

Pernyataan Moral Politik Kedua, narasi kesejarahan (*historical narratives*).⁴³ Menurut Orgad, pembukaan konstitusi pada umumnya menceritakan narasi sejarah suatu negara, bangsa atau rakyatnya yang berakar dari bahasa, warisan, dan tradisi, dimana sejarah tersebut membentuk kesamaan identitas bersama (banyak pembukaan konstitusi yang menggunakan kata “*we*” atau “*kami*”). Misalnya saja Pembukaan Konstitusi Afrika Selatan yang menyatakan mengakui ketidakadilan masa lalu “*recognise the injustices of our past*” dan menghormati mereka yang menderita demi keadilan dan kebebasan diatas tanah kami “*honour those who suffered for justice and freedom in our land*”. Di beberapa negara lain seperti di Eropa Timur maupun Tengah seperti Kroasia, Estonia, Slovakia, Slovenia, dan Ukraina, pembukaan konstitusinya merupakan perayaan perjuangan bangsa untuk merdeka dan menentukan nasib sendiri “*celebrate the nations struggles for independence and self-determination*”.⁴⁴

Pernyataan Moral Politik Ketiga, tujuan tertinggi (*supreme goals*).⁴⁵ Orgad mengatakan bahwa pembukaan konstitusi seringkali menyebut tujuan mendasar dari sebuah bangsa, misalnya saja keadilan, persaudaraan, dan hak asasi manusia, termasuk juga tujuan ekonomi

42 Frasa lain yang berkaitan dengan sumber kedaulatan yang berasal dari bangsa tertentu, misalnya “*the Lithuanian Nation*”, “*the Spanish Nation*” dan yang sejenisnya, dianggap terminologi yang menekankan pada kelompok nasional tertentu sehingga dianggap kurang netral. Karena itu juga tidak mengherankan pada beberapa pembukaan konstitusi merujuk pada kewarganegaraan tertentu yang merupakan bangsa asli, misalnya dalam pembukaan Konstitusi Bosnia-Herzegovina (“*Bosnians, Croats, and Serbs, as constituent peoples [along with others], and citizens of Bosnia and Herzegovina*”), dalam pembukaan Konstitusi Polandia (“*We, the Polish Nation-all citizens of the Republic*”), dalam pembukaan Konstitusi Slovakia (“*the Slovak nation ... that is, we, citizens of all Slovak republic*”), dan dalam pembukaan Konstitusi Ukraina (*The verkhovna Rada of Ukraine, on behalf the Ukrainian people-citizens of Ukraine of all nationalities*”).

43 Orgad, “The preamble in constitutional interpretation.”

44 Ibid.

45 Ibid.

seperti penegasan agenda sosialis⁴⁶ atau pemajuan ekonomi pasar bebas.⁴⁷ Selain itu, juga berkenaan dengan tujuan yang abstrak seperti cinta damai “*peace loving*” dalam Pembukaan Konstitusi Jepang “*never again shall we be visited with the horrors of war ... desire peace for all time*”.

Pernyataan Moral Politik Keempat, identitas nasional (*national identity*).⁴⁸ Orgad mengatakan bahwa pembukaan konstitusi pada umumnya menyatakan tentang kredo nasional “*national creed*” yang berkenaan dengan keyakinan dan filosofi konstitusi sebuah negara. Karenanya, membaca konstitusi tidak akan lengkap apabila tidak disertai dengan membaca pembukaan konstitusi, karena didalam pembukaan sering kali terdapat elemen tambahan tentang aspirasi masa depan termasuk komitmen menyelesaikan berbagai perselisihan secara damai, mematuhi prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau aspirasi nasional yang dinyatakan dalam deklarasi kemerdekaan.⁴⁹ Bentuknya misalnya pernyataan yang merujuk pada hak yang tidak dapat dicabut, seperti kebebasan atau martabat manusia.

Pernyataan Moral Politik Kelima, berkenaan dengan Tuhan atau agama (*God or religion*).⁵⁰ Orgad mengatakan beberapa konstitusi negara di dunia memasukan unsur Tuhan didalamnya. Misalnya yang menegaskan kedaulatan Tuhan “*God’s supremacy*” dalam Konstitusi Kanada atau dalam Konstitusi Swiss “*in the Name of Almighty God*”.⁵¹ Sementara dalam pembukaan konstitusi negara lain menyebut agama tertentu, seperti dalam Pembukaan Konstitusi Yunani “*in the name of the Holy and Consubstantial and Indivisible Trinity*”, atau bahkan dalam Pembukaan Konstitusi Irlandia disebutkan bahwa *the Holly Trinity* adalah tujuan akhir kita “*our final end*” dan sumber otoritas semua tindakan yang

46 Ibid. Pembukaan konstitusi di Bulgaria, China, Kuba, India, Laos, Ukraina, dan Vietna, secara eksplisit menegaskan agenda ekonomi sosialis.

47 Ibid. Pembukaan Konstitusi Bosnia-Herzegovina mendeklarasikan quasi kapitalistik dalam persoalan ekonominya.

48 Ibid.

49 Ibid. Pembukaan Konstitusi Brazil, Bosnia-Herzegovina, dan Armenia menjadi contohnya.

50 Ibid.

51 Ibid. Pembukaan Konstitusi Afrika Selatan menyebut “*May God protect our people ... God bless South Africa*”, dalam Pembukaan Konstitusi Jerman “*Conscious of their responsibility before God and men*”, dalam Pembukaan Konstitusi Argentina “*Invoking the protection of God, source of all reason and justice*”, dan juga dalam Pembukaan Konstitusi Polandia “*Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty, as well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources*”.

harus disebut manusia dan negara “*men and states must be referred*”. Namun sebaliknya dari konteks keberadaan Tuhan atau agama ini, banyak pembukaan konstitusi justru menegaskan adanya pemisahan antara negara dan agama sebagai karakter negara sekuler, misalnya dalam pembukaan Konstitusi India dan Turki.⁵²

Kedudukan Pembukaan merupakan esensi dari keberadaan negara, terutama, bagi negara-negara yang memandang Pembukaan memiliki nilai substantif dan interpretatif. Sebagai esensi dasar dari keberadaan negara, Pembukaan di dalam sebuah konstitusi menjadi sebuah tanda pengenal atau Identitas Konstitusi.⁵³ Sebagai sebuah Identitas Konstitusi, Pembukaan seharusnya tidak lekang oleh Zaman, sesuatu yang tidak berubah dan tidak mungkin untuk diubah, dalam bahasa Micheal Rosenfeld Identitas Konstitusi merupakan nilai genetik yang tetap dipertahankan, meskipun teks dan tafsir dari konstitusi telah berubah.⁵⁴ Michael Rosenfeld mengidentifikasi beberapa fungsi dari Pembukaan sebagai Identitas Konstitusi.⁵⁵ Pertama Pembukaan merupakan induk dari norma konstitusi, dimana norma-norma konstitusi yang terdapat di dalam batang tubuh merupakan bentuk konkret yang diturunkan dari Identitas Konstitusi yang terkandung di dalam konstitusi. Kedua, Identitas Konstitusi memiliki fungsi esensial untuk menyelesaikan potensi kontradiksi dan perbedaan penafsiran terhadap norma-norma konstitusi, akibat dari perubahan situasi dan kontestasi politik.⁵⁶ Identitas Konstitusi ini memiliki sifat elastis/adaptif, karena rumusannya yang umum, yang dapat menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan zaman, namun tetap dapat dijadikan panduan, pedoman dan batasan untuk manafsirkan norma-norma konstitusi.⁵⁷ Terakhir, Identitas Konstitusi dapat difungsikan untuk mengharmonisasi relasi antara negara dengan organ supra-nasional.⁵⁸ Melalui identitas konstitusi, pemerintah dapat menentukan mana hal-hal yang dapat didelegasikan kepada organ supranasional tanpa mengganggu eksistensi dan kedaulatan negara.

52 Ibid.

53

54 Michel Rosenfeld, “Constitutional Identity”, Dalam Michel Rosenfeld, Andras Sajo (ed), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, United Kingdom: Oxford Unoversity Press, 2012, hlm. 2.

55

56 Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity*, Cambridge: Harvard University Press, 2010, hlm. 107.

57 Gary Jeffrey Jacobsonh, *The formation of Constitutional Identity*,

58 Michel Rosenfeld, *op. cit.*, hlm. 4.

Pada konteks Indonesia, tidak dapat dipungkiri bahwa Pembukaan UUD 1945 berisikan Identitas Konstitusi yang memuat Haluan Negara. Pembukaan di dalam UUD 1945 mengandung pernyataan klaim kedaulatan, sekaligus mendefinisikan hubungan fundamental antar etnis, bangsa dan negara di dalam kerangka persatuan Indonesia. Selain hal tersebut, Pembukaan UUD 1945 juga berisikan tujuan dari negara, yang digunakan sebagai pedoman di dalam pelaksanaan arah dan tujuan pemerintahan. Oleh karenanya, gagasan untuk mendorong pembentukan Haluan Negara, termasuk di dalamnya materi muatan, haruslah diturunkan dari Pembukaan UUD 1945.

B. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara Dalam Konstitusi

Salah satu fungsi dari Identitas Konstitusi adalah menjadi pedoman pelaksanaan norma-norma konstitusi (sebagai Haluan Negara). Pada tipologi konstitusi berkarakter Sosial (*social constitutionalism*),⁵⁹ norma konstitusi tidak sebatas mendefinisikan struktur dan organisasi negara dan hak-hak asasi manusia, namun juga termasuk hal-hal lain terkait dengan tujuan spesifik dari keberadaan negara yakni untuk memenuhi beragam kebutuhan hak sosial, ekonomi, pendidikan dan budaya.⁶⁰ Pada model konstitusi sosial inilah Haluan Negara menjadi hal yang penting, yakni sebagai pedoman bagi negara untuk mengarahkan sumber dayanya untuk menyelenggarakan kewajiban-kewajibannya memenuhi beragam kebutuhan hak-hal sosial, ekonomi, pendidikan dan budaya.

Kaidah pelaksanaan Haluan Negara meliputi struktur pelaksanaan Haluan Negara (siapa yang melaksanakan); pembentukan haluan negara

59 David S Law membagi konstitusi ke dalam dua bentuk, yakni, Konstitusi Liberal dan Konstitusi Statist. Pada Konstitusi Liberal negara dibatasi untuk melakukan intervensi kepada urusan hak-hak sipil politik dari warga negara. Hal ini berbeda dengan Konstitusi Statist, dimana konstitusi memberikan mandat yang lebih besar kepada negara untuk mewujudkan tujuan negara, yang dianggap merupakan kepentingan kolektif dari rakyat banyak. Jenis konstitusi ini juga equivalent dengan karakter *social constitutionalism*, dimana konstitusi tidak hanya mencantumkan hak-hak politik, namun juga diberikan mandate untuk melaksanakan dan memajukan hak-hak sosial ekonomi. Lihat David S Law, *Constitutional Archetypes*, *Texas Law Review : Legal Research Paper Series*, No : 16-02-01 University of Washington School of Law, 2016, vol. 95, No. 153, 154 - 243; dan Herberth S. Klein, "Social Constitutionalism' in Latin America : The Bolivian Experience", 1966. *The Americas*, Vol. 22, No. 3, 258-276.

60 Konstitusi semacam ini sangat banyak ditemukan di dalam negara-negara yang memiliki paradigma politik ekonomi sosialis (leftist). Lihat Herbert S. Klein, *Ibid*.

(dengan cara apa dan bagaimana Haluan Negara tersebut diterjemahkan). Kaidah pelaksanaan ini sangat dipengaruhi oleh bagaimana konstitusi menstrukturkan Haluan Negara. Studi literature yang dilakukan pada penelitian ini mengidentifikasi dua model kaidah pelaksanaan Haluan Negara. Kaidah pelaksanaan ini dipengaruhi bagaimana Haluan Negara dikonstruksikan dan diatur untuk dilaksanakan di dalam konstitusi. Adapun dua model kaidah pelaksanaan Haluan Negara tersebut adalah : model kaidah pelaksanaan DPSP, dan model kaidah pelaksanaan Parlemen-super.

Pada model DSPP, Haluan Negara yang tertuang di dalam Pembukaan konstitusi diturunkan ke dalam rumusan pasal-pasal di dalam teks konstitusi, seperti di dalam konstitusi India, Irlandia, Brazil dan Filipina. DPSP pada dasarnya berisikan berisi daftar kewajiban negara yang harus dipenuhi dalam lingkup hak-hak ekonomi dan sosial-budaya (khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, serta redistribusi ekonomi).⁶¹ Pada model ini terdapat dua variasi pengaturan. Klasifikasi variasi ini didasarkan pada bagaimana DPSP ini distrukturkan di dalam Konstitusi. Variasi pertama adalah pengaturan yang mengkonsolidasikan keseluruhan DPSP ini ke dalam satu bab khusus, seperti dalam contoh India, Irlandia, dan Filipina. Variasi kedua adalah pengaturan yang mestrukturkan DPSP ke dalam tema-tema spesifik yang tersebar di dalam Konstitusi, seperti Brazil.

Pilihan-pilihan untuk menentukan bagaimana cara mestrukturkan Haluan Negara ini bersifat teknis semata. Pilihannya ditentukan berdasarkan seberapa dalam dan banyak DPSP yang akan oleh Konstitusi di dalam teksnya. Semakin dalam dan banyak sebuah konstitusi ingin mencantumkan DPSP, maka model Brazil merupakan pilihan yang tepat, dan sebaliknya jika ingin memuat prinsip-prinsip umum semata, maka model India dan Filipina dapat diterapkan.

Pada umumnya, formulasi dari DPSP sudah relatif lebih operasional dibandingkan Haluan Negara yang terkandung di dalam Pembukaan Konstitusi. Namun demikian, norma DPSP ini masih bersifat abstrak. Oleh karenanya, DPSP ini masih perlu diturunkan ke dalam kaidah yang lebih

61 Lihat Berihun Adugna Gabeye, “The Potential of Directive Principles of State Policy for the Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights”, *Vienna International Constitutional Law Journal*, Thesis Vol. 10, No. 5, 2016, hlm. 7-9; Lihat juga Tarunabh Khaitan, “Constitutional Directives: Morally Committed Political Constitutionalism”, *Modern Law Review*, 2019, hlm. 2.

konkret lagi dalam rumusan perencanaan indikatif. Terdapat dua model di dalam menurunkan DPSP ini. Pertama, model India. Pada model ini konstitusi memberikan kewajiban secara umum bagi seluruh lembaga pemerintahan baik pada level federal (Pemerintah Pusat) ataupun level negara bagian (pemerintah daerah) untuk melaksanakan DPSP ini di dalam kebijakan pemerintahannya. Sebagaimana diterangkan pada bagian sebelumnya model India juga membatasi peran pengadilan di dalam penegakan DPSP tersebut, elaborasi terkait ini akan dilanjutkan pada bagian selanjutnya.

Pada model pelaksanaan kedua dari DPSP ini adalah dengan mengamanatkan pembentukan undang-undang spesifik yang memuat perencanaan pembangunan. Hal ini terdapat pada model Brazil, dimana pelaksanaan DPSP dimuat dalam undang-undang perencanaan yang disebut dengan *Plano Plurianial*. Pembentukan *Plano Plurianial* ini bukan merupakan keputusan eksekutif semata namun keputusan yang dilaksanakan secara bersama-sama antara kongres dan pemerintah eksekutif. Kedua adalah model Supra-Parliament. Model kedua ini mengamanatkan pelaksanaan lebih lanjut dari Haluan Negara yang terkandung di dalam Pembukaan, dilaksanakan lebih lanjut oleh lembaga negara Parlemen-super. Lembaga negara Parlemen-super adalah lembaga negara yang dinyatakan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, dan memiliki kedudukan sebagai organ tertinggi negara. Pada struktur ketatanegaraan yang demikian, organisasi kekuasaan negara lainnya kekuasaan dan kewenangannya diturunkan dari organ parlemen-super ini.⁶² Pada model ini, Haluan Negara tidak ditentukan di dalam teks konstitusi, namun konstitusi memberikan kewenangan kepada lembaga Parlemen-super ini untuk merumuskan Haluan Negara. Model Haluan Negara ini diadopsi oleh Sistem Ketatanegaraan Cina dan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 di tahun 1999 – 2001.

Pilihan antara sistem DPSP atau sistem Parlemen-super bergantung pada aspek moral politik yang lebih dalam dibandingkan pada persoalan teknis semata. Model DPSP, sekalipun banyak diterapkan di negara-negara dengan pengaruh sosialis yang kuat, namun negara-negara ini juga menerapkan sistem politik kompetitif, dimana kedudukan berbagai macam kelompok politik menawarkan program dan startegi-nya di dalam

62 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy*, Op Cit.

melaksanakan DPSP melalui Pemilihan Umum.

Pada model pelaksanaan dengan model Parlemen-super, kekuatan-kekuatan politik disatukan di dalam kelembagaan Parlemen-super. Pengisian Parlemen-super ini tidak dilaksanakan melalui sistem Pemilihan Umum yang berlangsung secara terbuka, namun melalui pemilihan umum. Selain delegasi yang dipilih berdasarkan mekanisme pemilihan umum, terdapat pula delegasi yang berasal dari perwakilan kelompok-kelompok tertentu, seperti etnis minoritas, golongan atau asosiasi profesi, dan kelompok masyarakat lainnya. Sebagai contoh, di dalam Sistem MPR Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 tahun 1999 – 2002, komposisi MPR berisikan delegasi dari DPR yang dipilih, Fraksi Militer yang ditunjuk, fraksi Utusan Golongan yang ditunjuk, dan Fraksi Utusan Daerah yang dipilih oleh lembaga perwakilan lokal.⁶³ Demikian pula di Cina, komposisi dari *National People's Congress* (NPC), juga campuran yang terdiri dari anggota partai pemerintah -Partai Komunis Cina -, yang dipilih secara tidak langsung, dan perwakilan kelompok-kelompok masyarakat.⁶⁴

Perbedaan pilihan tersebut di atas membawa pada konsekuensi tidak hanya pada level implementasi dari Haluan Negara, namun juga dari proses penentuan Haluan Negara, terutama terkait dengan perencanaan indikatif. Dalam sistem Pemilu yang kompetitif, ide dan gagasan untuk mewujudkan DPSP bermuara pada kontestasi program yang dipertarungkan dalam proses pemilihan umum. Oleh karenanya, sehingga sumber utama dari pelaksanaan Haluan Negara, melalui perencanaan indikatif merupakan hasil dari proses yang demokratis. Hal ini berbeda dengan model Parlemen-super. Pada umumnya, model Parlemen-super beroperasi dalam sistem politik otoritarian, dimana implementasi Haluan Negara ditentukan oleh kelompok penguasa, yang kemudian disahkan oleh lembaga Parlemen-super yang mayoritas anggotanya tidak dipilih secara demokratis, namun diseleksi melalui proses politik yang dilakukan oleh penguasa.⁶⁵

63 Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 (UU Susduk 1985)

64 Tony Saich, *The National People's Congress : Functions and Membership*, ASH Centre, 2015. < https://ash.harvard.edu/files/ash/files/the_national_peoples_congress.pdf> diakses pada 28/08/2020

65 Undang-Undang Susduk 1985

C. Kaidah Penegakan Haluan Negara Antara Parlemen dan Pengadilan.

Penegakan Haluan Negara berfokus pada pertanyaan bagaimana jika pada pelaksanaannya pemerintah - dalam hal ini cabang kekuasaan eksekutif - gagal atau melenceng dari Haluan Negara yang telah ditentukan oleh undang-undang?. Jawaban terhadap pertanyaan ini sangat ditentukan terhadap Model implementasi Haluan Negara apa yang diadopsi, sebagaimana diuraikan pada bagian B tersebut di atas.

Terdapat keterkaitan yang erat antara Model Implementasi Haluan Negara dengan Model Penegakan Haluan Negara. Seperti telah didiskusikan sebelumnya, Model Implementasi Haluan Negara yang mengadopsi model DPSP, pada pelaksanaannya mengadopsi sistem politik demokrasi liberal, dimana penentuan implementasi Haluan Negara ditentukan oleh rakyat melalui Pemilihan Umum. Hal ini berbeda dengan sistem implementasi Haluan Negara yang menggunakan model Parlemen-super, dimana Haluan Negara merupakan produk dari lembaga Parlemen-super tersebut.

Sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya model implementasi DPSP dilaksanakan melalui sistem pemilu demokratis. Tarnabh Khaitan menyatakan bahwa model implementasi DPSP yang dilaksanakan melalui sistem pemilu yang kompetitif, sangat dipengaruhi oleh konstitusionalisme politik Inggris (*political constitutionalism*).⁶⁶ Konstitusionalisme politik memandang pentingnya penegakkan serta perkembangan norma-norma konstitusi dilakukan melalui mekanisme yang demokratis yaitu lewat sistem pemilu yang menekankan suara mayoritas, karena itulah konsep ini menempatkan institusi-institusi politik selaku aktor utama dalam menafsirkan norma-norma konstitusi.⁶⁷ Hal ini berbeda dengan konsep *legal constitutionalism* yang menempatkan pengadilan sebagai aktor utama yang berperan menegakkan konstitusi, dalam pandangan para penganut konsep *political constitutionalism*, menempatkan pengadilan sebagai aktor utama untuk menegakkan konstitusi lewat kewenangannya melakukan penafsiran ialah tindakan tak demokratis karena institusi tersebut tidak dipilih rakyat dan juga tak akuntabel.⁶⁸

66 Banyak negara-negara yang mengadopsi model Haluan Negara DPSP merupakan negara-negara ex-koloni Inggris diantaranya, Irlandia, India, Nepal dan Nigeria, Lihat Tarunabh Khaitan, *Constitutional Directives, Op. Cit.*, hlm. 4.

67 Iseult Honohan, "Book Reviews: Political Constitutionalism, Op Cit..

68 *Ibid*, hlm. 372.

Pengamatan di atas juga memiliki kesamaan dengan doktrin *political question* yang berkembang di Amerika Serikat sehubungan dengan pembatasan kewenangan peran pengadilan di dalam menilai kebijakan cabang kekuasaan eksekutif melalui *judicial review*.⁶⁹ Doktrin *political question* dikembangkan oleh John Marshall dimana dia menyatakan :

“The province of the court is, solely, to decide on the rights of individuals, not to unquire how the executive, or executive officers, perform duties in which they have a discretion. Question in their nature political, or which are, by the constitution and laws, submitted to the executive, can never be made in this court”.⁷⁰

Oleh karenanya, norma konstitusi yang terkait dengan ‘politik’ kebijakan merupakan kewenangan eksklusif bagi eksekutif dan legislatif untuk saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), dalam konteks Haluan Negara dapat dipastikan norma ini merupakan norma yang masuk di dalam norma ‘politik’ kebijakan. Argumentasi terakhir mengapa pelaksanaan norma Haluan Negara tidak dapat dievaluasi oleh institusi pengadilan, hal ini dikarenakan norma Haluan Negara melingkupi sektor-sektor spesifik yang didalam perumusannya perlu memiliki keahlian dan pengetahuan khusus terhadap sektor-sektor tersebut, yang kemudian dituangkan ke dalam program-program indikatif perencanaan. Kapasitas untuk melakukan proses perencanaan ini hanya dapat dilakukan oleh institusi yang memiliki kapasitas teknokratik yang baik, melalui para ahli-ahli yang duduk di dalam pemerintahan eksekutif.

Namun demikian, pada perkembangannya. Pengadilan beberapa negara, yang mengadopsi sistem DPSP, telah memperluas kewenangannya untuk turut serta dalam menilai pelaksanaan DPSP, seperti di Mahkamah Agung (MA) India, sebagaimana akan didiskusikan lebih lanjut pada bagian lain. Tindakan MA India yang secara agresif menegakkan klausul DPSP tersebut merupakan respon mereka atas persepsi publik yang menilai institusi-institusi politik telah gagal meningkatkan kualitas hidup masyarakat, terutama dalam konteks ekonomi dan sosial sebagaimana

69 J Peter Mulhern, ‘In Defense of the Political Question Doctrine’, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 137, No.97, 98 - 175

70 Ibid, 102

yang dikehendaki klausul DPSP.⁷¹ Demikian pula Ghana, di dalam *New Patriotic Party v. Attorney General* yang diputus MA Ghana pada tahun 1994.⁷²

Jika pada model Haluan Negara DPSP, mekanisme koreksi lebih menonjolkan pada implementasi melalui institusi politik, dimana mekanisme evaluasi diserahkan kepada kompetisi politik melalui pemilihan umum. Hal berbeda terjadi di dalam model Haluan Negara Parlemen-super.

Pada model Parlemen-super, penegakan Haluan Negara, seperti halnya perumusan implementasi Haluan Negara, dilakukan oleh lembaga Parlemen-super ini. Hal ini dikarenakan bangunan filosofis, pada sistem ini berada pada semangat kolektivisme (*communitarianism*), dimana Haluan Negara merupakan perumusan kolektif yang dilakukan oleh seluruh komponen bangsa secara bersama-sama (konsensus). Hal ini sering dikontraskan dengan sistem DPSP yang seringkali diasosiasikan menganut sistem kompetitif yang berdasarkan semangat individualisme. Pada model ini, seluruh perangkat ketatanegaraan dan pemerintahan wajib untuk melaksanakan dan melaporkan hasil pelaksanaannya Haluan Negara kepada lembaga Parlemen-super, dan lembaga ini dapat melakukan evaluasi terhadap pelaksanaannya, termasuk melakukan pemecatan kepada pelaksana, i.e., Presiden, jika dianggap melenceng dari Haluan Negara yang ditentukan. Sebagai contoh, pada Model NPC Cina, berdasarkan Pasal 62 Konstitusi Cina, NPC memiliki kewenangan untuk, diantaranya :

- (1).
- (9) *to examine and approve the plan for national economic and social development and the report on its implementation;*
- (10). *To examine and approve state budget and the report its implementation*

Lebih lanjut di dalam Pasal 63 NPC memiliki kewenangan untuk menurunkan :

- (1) *The president and the vice president of the People's Republic of Chinal*

71 Theunis Roux, *Politico-Legal Dynamics of Judicial Review*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, hlm. 148.

72 *New Patriotic Party v Attorney-General* (1993-94) 2 Ghana Law Reports 35. Dalam Ali dan Appiagiei, *Op. Cit*, hlm. 34.

(2) *The premier, vice-premies, State Councillors, Ministers in charge of ministries or commission, the auditor general and the secretary general of the State Council;*

(3)

Kewenangan yang sama pun dapat ditemukan di dalam model MPR di Indonesia, MPR memiliki kewenangan untuk mencabut mandat Presiden, jika diketemukan bahwa Presiden, melalui serangkaian prosedur memorandum, telah melanggar Haluan Negara, seperti yang terjadi pada Presiden Abdurahman Wahid pada tahun 2001.⁷³

Dalam kasus Indonesia model ini mendapatkan kritik yang tajam, karena dianggap melemahkan posisi Presiden sebagaimana terjadi pada kasus pemakzulan Abdurahman Wahid, yang Menggunakan Haluan Negara untuk menjatuhkan pemerintahan. Hal ini dianggap dapat melemahkan kestabilan sistem pemerintahan, dan pada batas tertentu mengundang otoritarianisme baru, dimana Presiden, i.e., penguasa akan berusaha mengkonsolidasikan kekuasaan melalui cara-cara tidak demokratis, sebagaimana terjadi di dalam pengalaman Indoensia di Era Presiden Suharto. Pembahasan lebih lanjut terkait hal ini akan dilakukan pada bab selanjutnya.

73 Tap MPR III/1978 Hubungan Antar Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara

BAB III

HALUAN NEGARA PADA UUD 1945 ASLI BESERTA PERUBAHANNYA

A. GBHN Dalam Sistem Parlemen-superter MPR

Sebelum amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 – 2002, sistem konstitusi Indonesia menganut sistem parlemen-superter. Pada sistem parlemen-superter ala Indonesia, MPR dinyatakan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat (*vertrelingsorgan des willens des staatvolkes*).⁷⁴ Konsekuensi dari sistem ini adalah Indonesia dianggap menganut paham *distribusi kekuasaan*, bukan *pemisahan kekuasaan*. Pada sistem yang demikian, cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lainnya, eksekutif, legislatif, dan yudikatif berasal atau diturunkan dari kekuasaan MPR yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat.⁷⁵ Sebagai contoh, di dalam sistem ini fungsi kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden merupakan penerima mandate (mandataris)_dari MPR, yang peran dan fungsinya menjalankan Haluan Negara dan putusan-putusan lainnya yang disusun dan dikeluarkan oleh MPR.⁷⁶

MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat membawa makna bahwa setiap keputusan MPR harus selalu dianggap identik dengan kehendak rakyat.⁷⁷ Pandangan ini didasarkan pada komposisi keanggotaan MPR, yang tidak hanya dari perwakilan yang dipilih melalui pemilu, namun juga perwakilan-perwakilan yang ditunjuk/ditetapkan dan dianggap mewakili golongan-golongan rakyat non-politi/partai, seperti perkumpulan

74 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen).

75 Moh Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1989. hlm. 44

76 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembag Tinggi Negara

77 Moh Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1989. hlm. 44

masyarakat sipil dari berbagai ragam kelompok profesi, agama, kelompok minoritas, dan golongan lainnya.⁷⁸

Terdapat beberapa konsekuensi ketatanegaraan dari asumsi filosofis tersebut di atas. Pertama, MPR tidak bertanggungjawab kepada rakyat, dan tidak diperlukan pengawasan terhadap MPR. Hal ini berbeda dengan pada sistem parlementer lainnya, seperti sistem parlemen Westminster Inggris, dimana pada sistem ini seluruh anggota parlemen bertanggungjawab kepada rakyat melalui Pemilihan Umum. Pada sistem MPR, berdasarkan UU Susduk 1985, hanya 40 % anggota MPR yang dipilih melalui pemilihan umum, 60 % lainnya ditunjuk secara langsung oleh Presiden atau diusulkan oleh organisasi sosial kemasyarakatan, dan golongan fungsional seperti militer atas persetujuan Presiden.⁷⁹ Namun demikian, terdapat pula tafsiran yang menyatakan akuntabilitas dari MPR, khususnya anggota-anggotanya masih dapat terjaga, hal ini dikarenakan terdapat mekanisme *recall* anggota MPR, jika anggota MPR tersebut dianggap tidak mewakili kepentingan golongan yang diwakilinya.⁸⁰ Konsekuensi kedua dari asumsi filosofis MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat adalah, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga tinggi negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA.⁸¹

Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, UUD 1945 sebelum amandemen memberikan beberapa mandat kewenangan, yakni : (i) menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara;⁸² (ii) memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak.⁸³ Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya tersebut, MPR berdasarkan penafsiran Pasal 3 membentuk ketetapan-ketetapan MPR. Ketetapan-ketetapan MPR ini memiliki posisi tertinggi di dalam hirarki peraturan perundang-undangan.⁸⁴ Ketetapan-ketetapan MPR dianggap merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma-norma konstitusi, baik yang terkandung

78 Berdasarkan undang-undang susunan kedudukan terakhir di era Orde Baru,

79 Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf e, dan huruf f, Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2), Pasal 4 ayat (4), Pasal 6 ayat (1) UU Susduk 1985.

80 Moh Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1989. hlm. 45

81 Pasal 1 dan 2 Ketetapan MPR Nomor III//MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Lihat Sri Soemantri, *Masalah Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945*, hlm. 71

82 Pasal 3 UUD 1945 [Sebelum Amandemen]

83 Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 [Sebelum Amandemen]

84 Pasal Ketetapan MPR ...

di dalam batang tubuh maupun norma yang termuat di dalam pembukaan, terutama Pancasila sebagai ideologi negara.

Alasan dari kewenangan MPR untuk memuat GBHN didasarkan pada pemahaman bahwa sebagai penjelmaan kedaulatan Rakyat, seharusnya pemerintahan negara yang dijalankan oleh Presiden, hanya menjalankan apa yang dikehendaki oleh rakyat melalui MPR. Hal ini membawa konsekuensi kepada peran dan fungsi Presiden, yang dianggap sebagai mandataris/penerima mandat MPR.⁸⁵ Terkait dengan ini, pada salah satu Rapat Besar tanggal 15 Juli 1945, Soepomo yang mewakili Panitia Perancang Undang-Undang Dasar memberikan keterangan sebagai berikut :

“....Oleh karena madjelis permusjawaratan itulah jang memegang haluan rakjat, jang memang mempunjai kekuasaan tertinggi jang tak terbatas, maka sudah selajaknja Madjelis Permusjawaratan Rakjat jang akan menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan kita mengingat dinamik, kehidupan, tumbuhnja masjarakat. Djadi itu adalah sekali dalam 5 tahun: sesudah 5 lahun sudah tentu rakjat atau badan permusjawaratannja ingat, apa jang terdjadi dan aliran apa jang ada diwaktu itu, dan pula haluan manakah jang baik untuk dikemudian hari;.... Maka dengan itu panitia jakin, bahwa Undang-undang Dasar akan senantiasa menurut haluan jang hendak dikerdjakan oleh Pemerintah. Madjelis Permusjawaratan Rakjat sebagai pendjelmaan rakjat, jalah badan jang mengangkat Kepala Negara. Panitia Penjelenggara Undang-undang mengusulkan kepada rapat besar, supaja Kepala Negara itu diberi gelar Presiden”⁸⁶

Lebih lanjut, pada sidang selanjutnya pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo kemudian menerangkan kembali tentang posisi Presiden yang hanya dimaksudkan untuk menjalankan haluan yang ditentukan oleh rakyat, sebagai berikut :

“Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar Haluan negara, sedang Presiden dan Wakil Presiden diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berada di bawah

85 Pasal ...

86 Risalah BPUPK dan PPKI, Sekretariat Negara, hlm. 242-252

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, Presiden “*untergeordnet*”, tidak “*nehengeordnet*”, dan di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tidak boleh mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ia diperintah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Begitu gambarnya”⁸⁷

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa peran MPR di dalam kewenangan terkait haluan negara, tidak hanya memiliki peran untuk merumuskan haluan negara, namun juga untuk mengawasi pelaksanaannya, termasuk jika perlu mencabut mandat dari Presiden jika dianggap melanggar ketentuan haluan negara.⁸⁸

Terkait dengan materi muatan GBHN sendiri, UUD 1945 sebelum Amandemen tidak merincikannya secara jelas ataupun memberikan panduan terkait dengan haluan negara tersebut. Pada prakteknya, terdapat dua pemahaman terkait dengan istilah haluan, yang memiliki makna haluan negara secara luas dan haluan negara secara sempit. Secara luas haluan negara termasuk didalamnya adalah UUD 1945 dan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan dalam pengertian sempit haluan negara dilekatkan pada satu dokumen ketetapan MPR yang diberi nama Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan dengan batasan waktu tertentu.

Pada pemahaman haluan negara secara luas dapat disimpulkan di dalam kasus pemakzulan Presiden Abdurahman Wahid (Gus Dur) pada tahun 2001. Pada pemakzulan Gus Dur, berdasarkan Laporan Hasil Kerja Pansus DPR terkait dengan penyelidikan pelanggaran Dana Yanatera Bulog dan Dana sumbangan Sultan Brunei Darussalam sebesar US\$ 2 juta. Salah satu kesimpulan yang dihasilkan oleh Pansus tersebut kemudian dijadikan dasar dalam mengeluarkan Memorandum untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurahman Wahid telah sungguh melanggar Haluan Negara, yaitu :

87 Ibid, 423 - 424

88 Pasal 4 dan Pasal 5 TAP MPR III/1978

- 1). Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan; dan
- 2). Melanggar TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

dapat dilihat berdasarkan Memorandum tersebut, Haluan Negara juga ditafsirkan secara luas dengan mencakup ketentuan di dalam pasal-pasal konstitusi, serta TAP MPR non-GBHN.

Secara sempit, Haluan Negara merujuk pada satu dokumen yang dibungkus dalam format hukum Ketetapan MPR. Tap MPR terkait GBHN ini berisikan perencanaan pembangunan dengan jangka waktu 5 tahun yang dimandatkan kepada Presiden, sehingga selalu diperbaharui 5 tahunan sekali. Haluan Negara dalam pengertian sempit ini baru diwujudkan pada tahun 1960 melalui Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang merupakan Manifesto Politik Bung Karno yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959. Perpre 1/1960 ini kemudian diperkuat melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.

Dokumen GBHN tersebut di atas kemudian diturunkan menjadi perencanaan indikatif, yang disusun oleh Dewan Perancang Nasional (Dapernas). Perencanaan indikatif ini dikenal dengan Rencana Pembangunan Semesta 8 Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960.⁸⁹ Pada tahun 1963 keluar Tap MPR No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. Pedoman yang dimaksud dalam Tap ini adalah pada akhirnya hanya mengokohkan amanat-amanat presiden tanggal 17 Agustus 1961 dan tanggal 17 Agustus 1962 sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto politik RI, deklarasi ekonomi serta “Ambeg Parama Arta”⁹⁰ sebagai pedoman pembangunan bidang ekonomi dan landasan kerja dalam melaksanakan konsep pembangunan. Pada Tap-Tap MPRS

⁸⁹ Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, ASPIRASI Jurnal Masalah-Masalah Sosial Vol. 5 No. 2, Desember 2014 Penerbit Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, hlm. 135

⁹⁰ Amanat Presiden pada Sidang Umum ke-II MPRS tanggal 15 Mei 1963, lihat Pidato Presiden Soekarno “Nawaksara”

tersebut dinyatakan menugaskan kepada Presiden/Mandataris MPR untuk melaksanakan Tap tersebut.

Pada masa Orde Baru, model perencanaan dengan menggunakan GBHN kemudian diteruskan. Pada era ini, dokumen GBHN yang disusun oleh MPR kemudian diturunkan lebih lanjut dalam rencana program indikatif, yang dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Pemangku kepentingan utama yang menyusun perencanaan pembangunan tersebut adalah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).⁹¹ Pada GBHN orde baru ini sudah mulai ditentukan pola-pola pembangunan dengan sistematis, sebagai berikut : (i) Pola Dasar Pembangunan Nasional, (ii). Pola Umum pembangunan Jangka Panjang, dan (iii). Pola Umum Pembangunan Lima Tahun.

Pada masa itu, MPR telah menelurkan setidaknya 5 dokumen GBHN, yakni :

1. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (Repelita II);
2. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (Repelita III);
3. Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis- Garis Besar Haluan Negara (Repelita IV);
4. Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (Repelita V);
5. Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (Repelita VI);
6. Ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (Repelita VIII).

Pada tahun 1998, Indonesia ditempa krisis ekonomi yang kemudian menyebabkan krisis politik, dan membawa kejatuhan rezim Suharto yang telah berkuasa selama 32 tahun. Pergantian rezim ini memulai era reformasi, yang ditandai dengan penilaian kembali dan pencabutan terhadap kebijakan-kebijakan Suharto, termasuk di dalamnya TAP MPR No.II/MPR/1998 sebagai dasar pembangunan Repelita VIII, yang

91 Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, ASPIRASI Jurnal Masalah-Masalah Sosial Vol. 5 No. 2, Desember 2014 Penerbit Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, hlm.6

kemudian dicabut dengan TAP MPR No. IX/MPR/1998.

Adapun pasca kejatuhan Suharto beberapa Ketetapan MPR yang dirumuskan, yakni :

1. Ketetapan MPR Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara;
2. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 Tahun 1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004.

Terdapat beberapa perbedaan antara Ketetapan MPR tentang GBHN era Suharto dan Ketetapan MPR tentang GBHN era Reformasi. Salah satu perbedaannya, yang dapat disarikan sebagai berikut :

Komponen	GBHN Orde Soeharto	GBHN Era Reformasi
Sistematika	Bab I Pendahuluan Bab II Pembangunan Nasional Bab III Pembangunan Jangka Panjang Bab IV Pembangunan Lima Tahun Ketujuh Bab V Pelaksanaan Bab VI Penutup	Bab I Pendahuluan Bab II Komdisi Umum Bab III Visi dan Misi Bab IV Arah Kebijakan Bab V Kaidah Pelaksanaan Bab VI Penutup
Pengertian	Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah Haluan negara tentang pembangunan nasional dalam Garis-Garis Besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun	Garis-garis Besar Haluan Negara adalah Haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang duetatpkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan

Komponen	GBHN Orde Soeharto	GBHN Era Reformasi
Tujuan	Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana kehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.	Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, kesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.
Kaidah Pelaksanaan	GBHN pada dasarnya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun berdasarkan perkembangan dan tingkat kemajuan kehidupan rakyat dan bangsa Indonesia, dan pelaksanaannya dituangkan dalam pokok-pokok kebijaksanaan pelaksanaan pembangunan nasional yang ditentukan oleh Presiden	GBHN tahun 1999 - 2004 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999, harus menjadi arah penyelenggaraan negara bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia

(Dikutip dari Iman Subkhan : 2014, 138)

perubahan tersebut di atas, secara sekilas, tampak tidak memiliki perbedaan secara mendasar, namun demikian jika diamati secara detail terdapat perbedaan mendasar yang ditandai dengan perubahan sistematika dan kaidah pelaksanaan.

Pada aspek sistematika, pada era Suharto, GBHN memiliki terutama pada Bab II, III, dan IV berorientasikan pada pembangunan, yang menentukan arah pembangunan secara konkret berdasarkan capaian pelaksanaan GBHN sebelumnya. Secara sederhana, GBHN era Suharto didesain untuk merefleksikan kesinambungan program antar program dari masa pemerintahan ke pemerintahan yang lain, yang ditandai dengan konsep pemuatan Repelita. Hal ini berbeda dengan GBHN pada era Reformasi. Pada era Reformasi, sistematika GBHN-nya lebih menitikberatkan pada

prinsip-prinsip pokok haluan negara, dimana substansi Haluan Negara tidak menitikberatkan pada program dan arah kebijakan pemerintah secara spesifik, namun hanya mendefinisikan Haluan Negara dalam bentuk prinsip-prinsip.

Kedua, pada aspek Kaidah Pelaksanaan. Pada GBHN era Suharto, pelaksanaan Haluan Negara diserahkan kepada Presiden sebagai mandataris MPR, sedangkan pelaksanaan GBHN pada era Reformasi diarahkan dan ditujukan kepada keseluruhan lembaga negara dalam pelaksanaannya.

Dua perubahan tersebut mengindikasikan perubahan paradigmatik yang mendasar, dimana pada masa ini terjadi proses transisi dari model kaidah pelaksanaan dengan sistem Parlemen-super menuju model DSPP yang memberikan ruang yang leluasa bagi institusi-institusi negara untuk mengkreasikan penerjemahan Haluan Negara berdasarkan tugas dan wewenangnya masing-masing, hingga pada akhirnya pada amandemen Ke-... model ini dihapuskan dengan mengubah dan menghapuskan status Parlemen-super MPR.

B. Penghapusan GBHN Dalam Perubahan UUD 1945

Penghapusan GBHN di dalam perubahan UUD 1945, tidak terkait langsung dengan keberadaan GBHN itu sendiri di dalam konstitusi. Pada penelusuran literature dan wawancara yang dilakukan oleh tim peneliti kepada pelaku sejarah perubahan UUD 1945, GBHN tidak mendapatkan porsi pembahasan secara spesifik ataupun menjadi isu kunci yang diperdebatkan, namun melekat pada perdebatan diskursus MPR secara keseluruhan. Pada diskursus MPR, penelitian ini menemukan bahwa isu kunci yang diperdebatkan terkait dengan kedudukan MPR adalah terkait relasi antara MPR sebagai Lembaga tertinggi negara dan Presiden sebagai kepala negara, yang pada saat itu diposisikan sebagai mandataris MPR. Konsekuensi dari penghapusan peran Presiden sebagai mandataris MPR dan berubahnya status kedudukan MPR sebagai Lembaga tertinggi negara ini yang kemudian berimplikasi kepada penghapusan GBHN. Bagian ini membahas perdebatan yang terjadi pada saat perubahan UUD 1945 terkait dengan kedudukan MPR dan penghapusan GBHN dari konstitusi.

Pembahasan terkait kedudukan MPR dalam Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu proses pembahasan yang paling panjang, mulai

dari masa perubahan pertama hingga diputuskan dalam perubahan keempat melalui voting.⁹² Khusus mengenai penghapusan GBHN dari kewenangan MPR, tidak terdapat momen pembahasan secara khusus mengenai penghapusan GBHN. Penghapusannya murni hanya sebagai konsekuensi dari perubahan sistem ketatanegaraan yaitu presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, kedudukan MPR yang bukan lagi menjadi lembaga tertinggi serta penguatan sistem presidensial. Selain itu, dari hasil dari hasil wawancara Tim Peneliti dengan beberapa pelaku perubahan yang juga merupakan ahli tata negara terungkap pula beberapa pandangan mengenai alasan penghapusan dan politik hukum keberadaan GBHN itu sendiri.

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang berwenang memilih presiden dan wakilnya. Selanjutnya MPR menetapkan GBHN yang harus dijalankan oleh Presiden sebagai haluan atau panduan dari segala kebijakannya karena Presiden diposisikan sebagai mandataris MPR. Dengan demikian GBHN merupakan ‘mandat rakyat’ yang harus dijalankan. Sebagai mandataris, Presiden bertanggungjawab kepada MPR, dia tidak ‘*neben*’ namun ‘*untergeordnet*’ kepada MPR.⁹³

Perubahan UUD 1945 diikuti dengan perubahan struktur ketatanegaraan secara besar-besaran. Perubahan besar ini muncul dari perubahan konsep atau pandangan-pandangan dasar misalnya penerapan konsep demokrasi langsung dalam cara pengisian jabatan khususnya presiden. Presiden hasil pemilihan langsung tidak lagi diposisikan sebagai mandataris MPR. Hal ini juga berhubungan dengan posisi MPR yang kemudian bukan lagi merupakan lembaga tertinggi, maka MPR dianggap tidak perlu lagi menetapkan GBHN sebagai ‘mandat rakyat’.

Namun demikian, dalam pembahasan perubahan UUD 1945, penghapusan GBHN ini tidak menjadi pembahasan secara tersendiri bahkan dalam pandangan umum yang dikemukakan oleh 11 fraksi pada Rapat BP MPR tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais, hanya terdapat 1 fraksi yang menganggap harus dilakukan pembahasan mengenai GBHN, itupun belum spesifik tentang

92 Naskah Komprehensif Buku III Jilid 1, hlm 8.

93 Indra Perwira *et. al.*, *Laporan Akhir Riset Kompetensi Dosen Unpad: Pola Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brasil, Korea Selatan dan Filipina*, Bandung: Universitas Padjadajaran, 2017, hlm. 13.

penghapusannya.⁹⁴ Kosekuensi dari perubahan cara pemilihan Presiden menjadi dipilih langsung terhadap kewenangan MPR menetapkan GBHN disinggung oleh **Gregorius Seto Harianto**, namun apa yang disampaikan justru dalam rangka mempertahankan kewenangan MPR untuk memilih presiden.

“Karena kalau Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum ada keberatan bahwa, lalu Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR. Lalu juga bagaimana persoalan GBHN-nya? Karena itu, saya usulkan supaya tetap dipilih oleh MPR berdasarkan hasil pemilihan umum.”⁹⁵

Pembahasan mengenai MPR meski telah sampai pada usul redaksi pasal per pasal masih terus menyinggung GBHN sebagai kewenangan MPR, hingga pada Rapat PAH III BP MPR Ke-6, 12 Oktober 1999, pembahasan sampai pada Pasal 3 UUD 1945 tentang kewenangan MPR yang menghasilkan 2 alternatif. Di kedua alternatif tersebut, penetapan GBHN tetap masih menjadi kewenangan MPR. Dalam rangka mengomentari kedua alternatif tersebut, Hamdan Zoelva-lah yang mulai mengemukakan bahwa, “...setelah kita merubah atau mengamendir pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR.”⁹⁶

Dalam proses perubahan kedua yang dilakukan oleh PAH I, pembahasan tentang MPR mulai memasuki tema mengenai eksistensi, kedudukan dan keanggotaan MPR. Pada proses perubahan kedua ini mulai diadakan dengar pendapat dari para Ahli, sehingga materi-materi mengenai *trias politica*, *separation of power*, *supremacy of parliament*, sistem perwakilan mulai mengemuka. Beberapa ahli seperti Prof. Bagir Manan dan Prof. Philipus M Hadjon bahkan mulai menyoal mengenai

94 Pandangan umum Fraks Partai Golkar Tubagus Haryono. Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 51.

95 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 96.

96 *Ibid.*, 118

eksistensi MPR yang sebenarnya sudah tidak diperlukan lagi jika fungsi-fungsinya sudah dilakukan oleh rakyat.⁹⁷ Philip M Hadjon mengatakan :

“Fungsi yang harusnya ditangani oleh MPR itu, sudah bisa dilakukan oleh rakyat. Misalnya pemilihan Presiden dan sebagainya. Sehingga dengan di situ kita pertanyakan, apakah masih dibutuhkan suatu fungsi yang ditangani khusus oleh MPR?”⁹⁸

Demikian pula dengan Bagir Manan yang menyampaikan

“...kalau Presiden itu dipilih langsung, kemungkinan MPR itu tidak diperlukan. Mengapa tidak diperlukan? Karena kalau Presiden dipilih langsung kan tidak bertanggungjawab kepada MPR. Jadi... kemudian karena dipilih langsung, GBHN... tidak perlu GBHN, kata Presiden GBHN saya dari rakyat langsung.”⁹⁹

Pandangan ahli berlanjut dan mulai disinggung pula materi mengenai keanggotaan MPR khususnya mengenai utusan daerah dan golongan serta gagasan *bikameral* oleh Prof Ichsanul Aman. Pandangan Ichsanul Aman diperdalam oleh beberapa Anggota yang juga mempertimbangkan pendapat ahli sebelumnya mengenai eksistensi MK jika Presiden akan dipilih langsung. Pembicaraan mengenai eksistensi dan keanggotaan MPR ini juga dilakukan dengan mendengar pendapat beberapa organisasi keagamaan, etnis dan gender seperti Persekutuan Gereja Indonesia (PGI), Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Majelis Ulama Indonesia (MUI), Pengurus Nahdlatul Ulama (PBNU), dan Pimpinan Pusat Muhammadiyah (PP Muhammadiyah). Perwakilan Umat Budha Indonesia (Walubi), Parisada Hindu, Paguyuban Warga Tionghoa dan Kongres Wanita Indonesia (Kowani).

Dari pandangan ahli, organisasi masyarakat dan hasil kunjungan anggota ke daerah wacana presiden dipilih langsung oleh rakyat serta MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi semakin mengerucut. Hal ini berdampak pada kewenangan MPR khususnya tentang GBHN. Ketika presiden dipilih langsung maka haluan negara diserahkan pada presiden melalui visi misi yang ditawarkannya pada saat kampanye. Namun

97 Pendapat kedua ahli ini disampaikan pada Rapat PAH I BP MPR 16 Des 1999.

98 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op Cit.*, hlm. 153.

99 *Ibid*

demikian sempat dikemukakan oleh Patrialis Akbar bahwa haluan negara tersebut tetap harus disahkan oleh MPR

“...dengan sendirinya calon Presiden yang akan ikut bersanding di dalam pemilihan umum ini dia terlebih dahulu menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. *Nah*, Garis-garis Besar Haluan Negara yang disusun oleh calon Presiden ini juga harus disahkan oleh MPR sebagai satu GBHN yang dapat dijadikan dasar di dalam melaksanakan pemerintahan. Dengan demikian, dengan pengesahan oleh MPR maka MPR pun mempunyai kewenangan kontrol terhadap pelaksanaan GBHN yang sudah disahkan tadi.”¹⁰⁰

Jika kebalikan pada Frase ‘GBHN Saya langsung dari rakyat’ yang dikemukakan oleh Bagir manan, hal ini menarik untuk ditelusuri berkenaan dengan pengertian GBHN itu sendiri yang juga sempat menjadi pembahasan. Pada proses perubahan pertama pada rapat PAH III BP MPR 8 Oktober 1999 Aberson M. Sihalo mengemukakan tentang perbedaan istilah ‘haluan negara’ dan GBHN,

“Jadi haluan negara adalah pasal-pasal dalam Undang- Undang Dasar sedangkan garis-garis besar daripada haluan negara adalah garis-garis besar daripada pelaksanaan haluan negara. Jadi bukan haluan negara dalam garis-garis besar. *Nah*, ini saya kira kita perlu persamakan dulu persepsi, baru kita akan bisa merumuskan nanti dengan baik.”¹⁰¹

Pada rapat 12 Oktober 1999, Zain Badjeber juga menyinggung istilah ‘haluan negara’

“menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara atau nantinya pengertiannya kalau tidak sama daripada haluan negara, tetap saja kata itu dipakai misalnya. Namun pengertian di sini, tidak selalu merupakan satu program kerja. Tidak selalu merupakan GBHN di dalam huruf besar. Sehingga apabila kita memilih Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, lantas timbul masalah tentunya

100 *Ibid*, hlm. 228.

101 *Ibid*, hlm. 86.

Presiden menawarkan programnya kepada rakyat untuk dipilih, maka tidak berarti tidak perlu ada Garis-garis Besar Haluan Negara dalam pengertian bukan program yang ditawarkan oleh Presiden. Tetapi, keputusan-keputusan lain yang diambil oleh Majelis ini, itulah yang merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara... “¹⁰²

Lebih lengkap lagi Zain Badjeber juga menerangkan mengenai perbedaan GBHN dengan pola pembangunan nasional yaitu ;

“... apakah kita memerlukan GBHN dalam huruf besar di samping GBHN lainnya? Ini yang pertama. Kalau alternatif kedua *kan* tidak perlu ada GBHN karena apabila Presiden dipilih langsung. Tapi alternatif pertama, itu menyebutkan GBHN yang kita kenal sekarang maupun dalam garis-garis besarnya. *Nah*, selama ini kita terfokus kalau kita bicara tentang GBHN, seolah-olah pelaksana GBHN itu hanya Presiden. Itu saya kira pola lama. Kalau yang 1999 ini pelaksana GBHN semua, jadi seolah-olah DPR boleh jalan sendiri, Presiden yang terikat pada GBHN, MPR boleh jalan sendiri, kalau dia tidak mengubah GBHN-nya. Atau ya kalau artinya karena MPR jalan sendiri di luar GBHN-nya bisa juga secara hukum ditafsirkan secara diam-diam dia mencabut ketentuan yang ada. Karena wewenang dia mencabut atau tidak mencabut. Jadi kalau Presiden dipilih langsung, GBHN dalam huruf besar tidak perlu, sehingga ya Presiden dengan programnya, DPR dengan programnya, lembaga di luar Presiden dengan programnya. apakah memang begitu pemikiran kita? Kalau GBHN itu kita tafsirkan sebagai pola pembangunan nasional artinya yang mengarahkan semua lembaga negara. Kalau itu pengertian kita dipilih langsung atau tidak dipilih langsung perlu ada GBHN. Hanya saja apakah GBHN itu ditetapkan setelah Presiden terpilih atau sebelum terpilih, sehingga misalnya program daripada si Presiden ini termasuk dalam GBHN itu sendiri. Tetapi kami tidak mengartikan bahwa GBHN dalam huruf besar itu hanya kewajiban Presiden untuk melaksanakan tapi semua lembaga terikat pada itu. Sehingga tidak ada program seorang Presiden terpilih lantas mengikat semua lembaga, termasuk pengadilannya harus seperti

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 120.

kehendak Presiden itu. Saya kira demikian pengertian kita. Ya kalau memang demikian pemikiran kita sebenarnya tinggal kita menjawab satu GBHN atau GBHN plus tadi yang dipertanyakan. Masih perlukah di samping satu GBHN yang meliputi semua hal, masih ada lagi parsial-parsial daripada GBHN? *Nah*, ini tergantung pada pemikiran kita mengenai GBHN itu sendiri. Kita kan berubah-ubah, bahwa yang tadi Pak Tobing sudah kemukakan, yang saya juga alami karena saya anggota DPR GR pada waktu itu dari 1966-1971, *kan* kita tahu bahwa GBHN yang timbul ini akal-akalan Golkar lama dan Golkar baru. Bagaimana ada 25 tahun, di mana Repelita yang ini boleh diubah, yang ini tidak boleh. Tapi 1999 kita banting setir lagi bahwa GBHN kita tidak lagi kepada Presiden kalau yang sekarang. Tapi pelaksana itu semua, kita mengubah lagi, ke depan ini tinggal kita pilih, ide kita ini. Sebab dalam sejarah ketatanegaraan kita ini sudah mengenal perubahan-perubahan itu sehingga tinggal bagaimana yang kita kehendaki ke depan dengan pengertian GBHN. Apakah masih diolah oleh MPR, atau ada lembaga lain yang membuat satu program nasional? Kalau ini kita bisa ketemu pengertian bersama, barangkali saya kira kita tidak terlalu terikat pada berapa banyak GBHN, Presiden dipilih langsung atau tidak langsung.¹⁰³

Perbedaan pengertian ini dapat lebih dipahami dari pernyataan **Widjoyo Nitisastro** yang disampaikan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-29, 9 Maret 2000, yaitu ;

“Setahu saya tidak banyak negara yang mempunyai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan yang kemudian menyusun Garis-garis Besar Haluan Negara, tiap lima tahun disusun. Dalam penjelasan tentang Pasal 3 disebut oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas. Mengingat dinamik masyarakat sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi, dan segala aliran-aliran pada waktu itu, dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.”¹⁰⁴

103 *Ibid.*, hlm. 252.

104 *Ibid.*, hlm. 190.

Demikian pula dengan pendapat **Ali Wardhana** menyampaikan tanggapan tentang ‘*policy*’ negara yang penting untuk ditetapkan. Berikut adalah pendapat beliau ;

“...kalau kita memilih Undang-Undang Dasar yang singkat tetapi ada GBHN, di mana GBHN itu memuat masalah- masalah yang lebih detil atau kalau kita ingin tidak ada GBHN tapi hanya Undang-Undang Dasar, maka Undang- Undang Dasar-nya memang agak harus panjang begitu. *Nah*, saya tidak tahu mana yang paling baik. Tetapi yang penting adalah di dalam menuangkan permasalahan atau *policy* di dalam Undang-Undang Dasar-nya atau di dalam GBHN-nya. Saya kira perubahan-perubahan yang akan terjadi di bidang ekonomi, saya tidak bicara di bidang politik dan sebagainya karena itu adalah saudara-saudara yang lebih berwenang daripada saya.”¹⁰⁵

Dari penjelasan-penjelasan tersebut terlihat bahwa pada dasarnya pada saat itu disadari benar bahwa presiden memerlukan ‘haluan negara’ (dalam arti luas yaitu UUD) sebagai *policy* negara yang menjadi amanat rakyat. Dari hasil wawancara dengan **Jakob Tobing**, beliau setuju bahwa negara memerlukan kebijakan perencanaan,¹⁰⁶ namun memang bukan dalam pemahaman ‘semesta berencana’ zaman Soekarno atau Soeharto,¹⁰⁷ dan bukan dalam bentuk GBHN yang ditetapkan oleh satu lembaga (MPR).¹⁰⁸

105 *Ibid.*, hlm. 190

106 **Jakob Tobing** : Saya tidak mengatakan bahwa Indonesia tidak membutuhkan sebuah rencana pembangunan jangka panjang menyeluruh, saya tidak mengatakan itu. Tapi GBHN yang ada di dalam UUD 1945 merupakan bagian dari suatu kesisteman yang sebetulnya tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

107 **Jakob Tobing** : Ya, jadi kita memerlukan tapi tidak dalam pemahaman seperti dulu seperti ada pembangunan semesta berencana zaman Soekarno atau dalam bentuk yang sedikit lebih modern daripada saat zamannya Pak Harto dimana saya turut menyusun GBHN itu.

108 **Peneliti** : Kalau dalam pandangan Bapak, Haluan Negara dalam hal ini bukan GBHN seperti yang dahulu, meskipun MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi tetapi pada dasarnya dia tetap melaksanakan kedaulatan. Apakah ketika nanti MPR memiliki kewenangan kembali dapat membuat Haluan Negara, “misalnya” apakah dapat sejalan dengan *Preamble*/ Pembukaan UUD 1945 ?

Proses perubahan UUD 1945 kedua pada akhirnya berujung pada dua alternatif untuk dibicarakan lebih lanjut pada proses perubahan ketiga. Alternatif pertama Presiden tetap dipilih oleh MPR dan yang kedua Presiden dipilih langsung oleh rakyat.¹⁰⁹ Rapat-rapat dalam proses perubahan ketiga lebih memantapkan wacana presiden dipilih langsung dengan segala konsekuensinya, termasuk kedudukan dan tugas MPR, serta hubungannya dengan sistem presidensial yang dipilih. Politik hukum terhadap perencanaan negara mulai terlihat akan diberikan saja kepada presiden yang akan dipilih langsung oleh rakyat, karena presiden akan langsung bertanggung jawab pada rakyat dan tidak dapat dijatuhkan oleh MPR karena perbendaan *policy*. Berikut beberapa pernyataan anggota dan tim ahli mengenai hal ini ;

Affan Ghafar :

“Dengan sistem pemilihan langsung, GBHN adalah yang merupakan *platform* partai yang memenangkan Pemilu, yang seterusnya sangat ditentukan oleh *platform* calon Presiden yang memenangkan kursi Kepresidenan.”¹¹⁰

Jimly Asshidiqie

“...Tetapi yang jelas kalau itu kita terima (pemilihan langsung-penulis) maka otomatis akan mengubah konsep tanggung jawab. Jadi Presiden tidak lagi bertunduk dan bertanggung jawab kepada lembaga parlemen yang bernama MPR. Nomor satu keuntungannya, ini mempertegas kita menganut sistem Presidensial, bahwa kita tidak lagi menganut elemen-elemen unsur atau elemen sistem parlementer, dan karena itu juga ada kaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden atau kaitannya ke situ. Dan yang kedua, ini juga makin memperkuat itu tadi penerapan prinsip *separation of power* itu tadi, lembaga-lembaga itu saling sederajat

Jakob Tobing : Tidak, karena kedaulatan rakyat yang dilakukan itu terbatas seperti apa yang tertulis (dalam UUD 1945) dan hanya miliknya sendiri. Pada dasarnya kedaulatan tetap ada di tangan rakyat, infrastruktur politiknya ada rakyat sedangkan yang terorganisir ada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), partai politik, dan lain-lain. Sedangkan pada suprastrukturnya ada lembaga-lembaga negara. Kita harus lihat seperti itu, tidak terpusat dan diambil alih oleh satu lembaga negara tertentu, “tertentu” dalam hal ini merubah dan menetapkan UUD iya, tapi untuk hal-hal selain itu tidak.

Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Jakob Tobing pada tanggal 2 Juli 2020.

109 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op Cit.*, hlm. 310.

110 *Ibid.*, hlm. 326.

setingkat saling mengimbangi saling mengendalikan itu, kita lebih mudah menerapkan asas *separation of power* itu, itu kira- kira kegunaannya”¹¹¹

Maswadi Rauf :

“Kita memang beranggapan tidak perlu GBHN. Karena itu menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR, sehingga Presiden itu nanti tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan *policy*, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara MPR dengan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran Konstitusi. Tidak lagi kepada pelanggaran GBHN”¹¹²

Theo L. Sambuaga

“Karena kita berpendapat bahwa Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen-komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden. Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara seperti yang kita kerjakan sekarang ini. Sebab yang akan menjadi pedoman atau menjadi acuan bagi Presiden dalam melaksanakan tugasnya adalah semua komitmen atau manifesto politik atau *platform* yang dikemukakan yang dicanangkan, yang ditawarkan kepada rakyat sebelum pemilihan umum.”¹¹³

Ahmad Zacky Siradj

“Ini pada dasarnya karena paket calon itu digodok oleh partai-partai politik yang akan dilempar kepada masyarakat umum. Saya kira partai-partai politik juga sudah mendasarkan diri kepada visi dan misi yang akan dirumuskan. Dan kalau ini diperjuangkan sebagai satu ikatan di dalam Majelis maka kelembagaan itu akan menjadi semacam memiliki wewenang untuk menilai seberapa jauh visi dan misi dari pada Presiden

111 *Ibid.*, hlm. 328.

112 *Ibid.*, hlm. 341.

113 *Ibid.*, hlm. 377.

itu sendiri.¹¹⁴

Jakob Tobing

“...kalau presidensiil ya tidak usah ada GBHN. Undang-Undang Dasar itu GBHN dengan segala undang-undang dan program-program dia dan diikat oleh DPR melalui APBN, kira-kira begitu.”¹¹⁵

Persoalan mengenai alasan penjatuhan presiden oleh MPR ini tampaknya menjadi ‘ketakutan’ tersendiri, sebab beberapa peristiwa sejarah menunjukkan betapa MPR mampu mendikte presiden melalui Tap-Tap MPR yang berisi termasuk GBHN di dalamnya. Hal ini juga dikemukakan oleh Hamdan Zoelva yang memberi contoh-contoh peristiwa jatuhnya Soekarno, Habibie hingga Gusdur. Menurut Hamdan, tangan dan kaki presiden diikat oleh MPR dan Soeharto sadar benar dengan hal tersebut, maka pola penjatuhan Soekarno dan pelanggenangan kekuasaannya dilakukan melalui MPR.¹¹⁶ Jakob Tobing dalam wawancara juga tegas mengatakan bahwa MPR dengan kewenangan menetapkan GBHN menghasilkan sistem yang otoriter.¹¹⁷

Pada suasana ideal, dominasi MPR sebagai rumah perwakilan rakyat memang terlihat sebagai hal yang diidamkan, namun kondisinya ternyata tidak demikian. Kedaulatan rakyat tidak boleh terjelma pada lembaga apapun sebab lembaga tersebutlah yang akan menjadi bagian dari otoritarianisme atau bahkan menciptakannya. Menurut Jakob Tobing, “kalau ada sebuah lembaga negara tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, artinya mereka yang melakukan kedaulatan itu, tidak bisa lain bahwa dia adalah bagian dari sistem otoriter”¹¹⁸ Tidak selesai sampai disini, saat pemegang kedaulatan itu bukan pemimpin negara (presiden), maka hal ini secara alami akan membuat presiden berpikir untuk menguasai pemegang kedaulatan tersebut. I Dewa Gde Palguna menjelaskan bahwa

114 *Ibid.*, hlm 382.

115 *Ibid.*, hlm . 413.

116 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Hamdan Zoelva pada tanggal 8 Juli 2020.

117 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Jakob Tobing pada tanggal 2 Juli 2020.

118 *Ibid.*

“UUD kita “memaksa” siapa pun yang menjadi presiden untuk berpikir menjadi diktator karena presiden yang terpilih (dari sistem lama), dia tahu betul satu-satunya sumber ancaman hanya datang dari MPR (karena ada sistem pertanggungjawaban). Maka secara naluri, dia akan melakukan apapun untuk mempertahankan kekuasaan, sehingga yang harus dia kendalikan pertama adalah MPR dan alat untuk mengendalikan itu memang ada”¹¹⁹

Thesis Palguna di atas adalah memang hal yang selanjutnya terjadi pada masa orde baru, dimana *by system* Soeharto berhasil meng-*kooptasi* MPR. “*By system* dalam UUD yang lama juga diciptakan suatu model dimana presiden mampu mengendalikan MPR melalui pembentukan undang-undang, yaitu undang-undang penyederhanaan partai, undang-undang keanggotaan MPR terkait utusan daerah diambil dari siapa, yang tidak mungkin memberontak kepada presiden”¹²⁰ Dengan demikian, sempurnalah ‘persatuan’ antara presiden dan MPR sebagai lembaga tertinggi yang berwenang menetapkan GBHN menjadi system yang integral, totaliter dan otoriter. Hal ini menjadi alasan turut melatarbelakangi perubahan, terlepas dari pengertian GBHN sebagai haluan perencanaan negara.

Politik hukum mengenai arah dan rencana pembangunan saat itu pada akhirnya disepakati untuk dilepaskan saja pada visi misi kampanye presiden. Semangat demokrasi yang diusung adalah keterlibatan rakyat secara langsung, dengan peningkatan peran infrastruktur.¹²¹ Namun persoalan selanjutnya adalah mengenai kesinambungan dari rencana yang ada. Beberapa argumentasi yang mempertahankan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN baik dalam konteks presiden dipilih langsung maupun masih dipilih MPR adalah mengenai perencanaan dan kesinambungan program. Berikut adalah beberapa contoh argumentasi yang dikemukakan dalam rapat perubahan UUD 1945 ;

Soedijarto

“Karena sistem yang mengandalkan penuh program pemerintah ditetapkan oleh pemenang, dalam budaya politik yang masih seperti kita, --Amerika Serikat saja yang sudah lebih maju itu disoroti terus oleh

119 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan I Dewa Gde Palguna pada tanggal 8 Juli 2020

120 *Ibid.*

121 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Jakob Tobing pada tanggal 2 Juli 2020.

kongres-- program-program yang pada kampanye yang tidak disetujui. Seperti yang saya tahu tentang pendidikan antara *foker system* dan *neighbourhood system* itu setiap kali Bush mengadakan suatu usulan tentang undang- undang sudah di-*incer* oleh Demokrat. Akibatnya suatu masa jabatan pun tidak ada peraturan yang bisa dihasilkan. Tetapi dengan GBHN yang dihasilkan oleh MPR maka program itu merupakan tanggung jawab bersama seluruh komponen bangsa, baik Legislatif maupun Eksekutif. Dan Eksekutif bertanggung jawab untuk menjalankannya.”¹²²

Affandy

“Garis-garis Besar Haluan Negara ini berawal mula, berasal diprogram yang dikampanyekan oleh Presiden ditambah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka untuk keterpaduan, kesinambungan, keutuhan dan kebulatan. Kesinambungan dalam arti yang untuk jangka panjang, *long term plan*, begitu. Sebab kalau calon Presiden ini hanya menggantikan hanya lima tahun, barangkali bangsa ini akan bisa lebih menatap ke depan, melihat dalam rangka *grand strategy* dua puluh lima tahun ke depan *Nah*, ini Majelis yang menjaga kesinambungan, kebulatan, keutuhan, dan keterpaduan. Sehingga dengan adanya itu jelas ada mandat. Karena apa? Karena mandat itu dari rakyat sebagai pengejawantahan daripada penjelmaan dari rakyat sebagaimana diuraikan yang terdahulu oleh Bapak- Bapak juga. Sebagai pengejawantahan daripada semangat roh, jiwa, pokok pikiran, persatuan, dan permusyawaratan perwakilan. Maka jelas ada mandat. Sehingga jelas juga tegas akan stabilitasnya. Maka kami memilih alternatif kedua menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar.”¹²³

Affandi

kami tetap memegang untuk memasukan MPR menetapkan Haluan Negara dalam Garis-garis Besar dengan alasan bahwa GBHN tetap diperlukan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, keutuhan, dan kesinambungan pembangunan nasional. Terlebih lagi untuk Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dengan kebhinnekaan di semua aspek. Kemudian

122 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op Cit.*, hlm. 379

123 *Ibid.*, hlm. 388.

dengan adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera dan kepentingan penguasa. Oleh karena jelas substansi akuntabilitasnya. GBHN berdasarkan program yang dikampanyekan oleh calon Presiden ditambah dengan masukan-masukan dari Majelis, kemudian jelas dengan GBHN yang lalu-lalu telah ada disampaikan oleh Bapak-Bapak dalam diskusi, baik itu forum BP maupun rumusan. Bahwa demokrasi mempunyai ciri-ciri yang universal diantaranya adalah partisipasi, persamaan, persaingan, terbuka dan jujur, keterwakilan, aspirasi, akseptabilitas, dan penting sekali akuntabilitas. Jadi, sehingga kalau bila ada GBHN jelas akuntabilitasnya oleh Presiden pada saat itu, karena Presiden hanya untuk lima tahun apabila yang paling panjang sepuluh tahun. Bagaimana halnya kalau bangsa itu menatap visi 10, 20 bahkan 30 tahun mendatang berkenaan dengan perkembangan ekonomi berkenaan dengan kepentingan lain-lainnya.¹²⁴

isu perencanaan dan keberlangsungan ini tidak menjadi pembahasan panjang bahkan tidak ditemukan pembicaraan detail yang menyarankan untuk mengemas perencanaan ini ke dalam bentuk undang-undang, meskipun akhirnya bentuk undang-undang inilah yang dipilih setelah keputusan penghapusan penetapan GBHN dari kewenangan MPR.

Dari pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa alasan penghapusan model Haluan Supra-perlemen, i.e., sistem MPR adalah perubahan model legitimasi yang didapat dari Presiden. Pada model Parlemen-super, legitimasi Presiden didapat dari MPR, sedangkan pada model perubahan legitimasi Presiden di dapat secara langsung dari rakyat. Perubahan ini menjadi penting di dalam diskursus pengembalian eksistensi Haluan Negara di dalam konstitusi Indonesia, dimana pengadopsian Haluan Negara model Parlemen-super memiliki konsekuensi pencapaian kemajuan demokratisasi yang berhasil dicapai Indonesia selama kuruan dua dekade terakhir.

C. Dampak Penghapusan GBHN Pasca UUD 1945

Pada amandemen ke- (...), UUD 1945 mengadopsi pemilihan Presiden secara langsung. Sebagaimana telah dibahas di atas, hal ini membawa perubahan mendasar pada struktur ketatanegaraan di Indonesia. MPR tidak lagi berwenang untuk menetapkan GBHN, dan perencanaan pembangunan

¹²⁴ Ibid., hlm. 460.

didasarkan pada janji-janji politik Presiden selama masa kampanye. Terkait dengan hal ini, **Hamdan Zoelva** menyatakan bahwa “setelah kita merubah atau mengamendir pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR”.¹²⁵ Senada dengan **Hamdan Zoelva**, **I Dewa Gde Palguna** menggarisbawahi potensi *incompatibility* antara visi dan misi Presiden dengan GBHN, apabila Presiden dipilih secara langsung tetapi MPR masih memiliki kewenangan menetapkan GBHN.¹²⁶

Para pengubah UUD memproyeksikan bahwa setelah Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, rencana pembangunan akan berpedoman pada program-program yang dikampanyekan calon presiden pada saat pemilihan umum. **Theo L. Sambuaga** menyatakan bahwa “Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen-komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden. Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara seperti yang kita kerjakan sekarang ini”.¹²⁷ **I Dewa Gde Palguna** menyatakan bahwa “pemilihan Presiden ini adalah langsung dan kita tahu model pemilihan Presiden secara langsung itu, GBHN itu adalah bahan kampanye dari paket Presiden dan Wakil Presiden itulah. Itulah yang akan menjadi GBHN”.¹²⁸ **Jakob Tobing** menyatakan bahwa setelah perubahan UUD 1945, haluan negara merupakan sesuatu yang harus diekspresikan (melalui kampanye) dan dikompetisikan dalam pemilihan umum presiden.¹²⁹

Pasca penghapusan GBHN pada perubahan UUD 1945 tersebut, ada pandangan bahwa Indonesia tidak lagi memiliki perencanaan pembangunan yang berkesinambungan. **Aidul Fitriciada** menilai bahwa rencana pembangunan yang mengikuti visi dan misi presiden

125 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010, hlm. 118.

126 *Ibid.*, hlm. 381.

127 *Ibid.*, hlm. 220.

128 *Ibid.*, hlm. 440.

129 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Jakob Tobing pada tanggal 2 Juli 2020.

terpilih mengakibatkan perencanaan pembangunan berubah setiap terjadi pergantian presiden seperti perubahan perencanaan pembangunan pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada masa Presiden Jokowi. Bahkan menurut **Aidul Fitriciada**, perencanaan pembangunan Jokowi pada masa jabatan pertama mengalami perubahan arah pada masa jabatan kedua, padahal pembangunan itu harus dilakukan secara kontinyu.

Aidul Fitriciada menjelaskan pemikiran **Bung Hatta** bahwa perencanaan ekonomi di Indonesia adalah perencanaan ekonomi secara kolektif yang dibuat secara partisipatif dengan kehadiran utusan-utusan golongan (koperasi, serikat pekerja, dll). Dengan kata lain, bukan presiden yang merencanakan tetapi seluruh bangsa secara kolektif untuk dilaksanakan oleh presiden. Jadi yang memiliki rencana ekonomi adalah negara. Meskipun di sisi lain, **Aidul Fitriciada** mengakui bahwa model perencanaan semacam itu menjadi tidak sinkron dengan sistem presidensial yang berbasis pada *electoral vote* sehingga siapa yang menang dia yang menentukan. Lebih jauh lagi **Aidul Fitriciada** menyatakan bahwa seharusnya struktur politik Indonesia mengikuti struktur ekonomi yang kolektivistik.

Setelah perubahan UUD 1945, perencanaan pembangunan model SPPN memang memiliki beberapa permasalahan mulai dari kerangka pengaturan yang berimplikasi pada implementasi. Terkait dengan ini, Indra Perwira, et.al mengidentifikasi beberapa permasalahan terkait dengan penghapusan GBHN:¹³⁰

1. Ruang Lingkup Perencanaan Tidak Komprehensif

Perencanaan pembangunan model SPPN terlalu berfokus pada perencanaan pembangunan oleh cabang kekuasaan eksekutif saja. Apabila melihat dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, RPJPN memiliki ruang lingkup perencanaan pembangunan yang meluas sebagai penjabaran tujuan dibentuknya negara dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Namun rencana-rencana yang tertuang dalam RPJPN tidak dapat diturunkan dengan baik kepada dokumen perencanaan di bawahnya yaitu RPJMN. RPJMN sebagai dokumen perencanaan yang paling krusial hanya memuat visi, misi, dan program dari Presiden terpilih.

Visi, misi, dan arah pembangunan negara yang tercantum dalam

130 Indra Perwira et. al., *Laporan Akhir Riset... Op. Cit.*, hlm. 5-9.

RPJPN tidak ditindaklanjuti oleh cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dengan demikian materi rencana pembangunan jangka panjang yang terkait urusan legislatif dan yudikatif tidak memiliki kejelasan akan dijabarkan melalui apa, misalnya sasaran “Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan” pada RPJPN 2005-2025. Sasaran ini sebetulnya bukan hanya tanggung jawab pemerintah (eksekutif) saja, tetapi juga cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Apabila Pemerintah memiliki instrumen untuk melaksanakan sasaran itu dalam bentuk RPJMN, cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif tidak memiliki instrumen pelaksanaan karena RPJPN. Akhirnya rencana-rencana pembangunan pada RPJPN di luar rencana yang dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif menjadi bernilai semantik saja, tidak dapat dilaksanakan.

Apabila dibandingkan dengan haluan negara model GBHN, misalnya pembangunan di bidang hukum menjadi tanggung jawab legislatif dan yudikatif. Perencanaan ini terus berkembang sejak dicantumkan pertamakali pada Tap. MPR No. IV/MPR/1973 hingga Tap. MPR No. IV/MPR/1999. Beberapa aspek pembangunan hukum yang masuk dalam GBHN diantaranya adalah pembaharuan, kodifikasi, dan unifikasi undang-undang (Tap. MPR No. IV/MPR/1973), pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara (Tap. MPR No. IV/MPR/1978), menciptakan peradilan yang sederhana, cepat dan tepat dengan biaya terjangkau (Tap. MPR No. II/MPR/1988), penyusunan prolegnas (Tap. MPR No. II/MPR/1993), penghormatan HAM dan instrumen HAM internasional (Tap. MPR No. II/MPR/1998), mewujudkan lembaga peradilan yang independen (Tap. MPR No. IV/MPR/1999).

2. Mekanisme Pembentukan Tidak Demokratis

RPJPN disusun dalam bentuk undang-undang bersama dengan DPR, sehingga tentu pembentukannya telah melalui institusi yang demokratis. Namun, sekali lagi yang menjadi dokumen perencanaan paling krusial dalam SPPN adalah RPJMN karena dokumen perencanaan ini yang lebih operasional. Namun, RPJMN tersebut dituangkan dalam bentuk hukum Peraturan Presiden yang menjadi otoritas penuh Presiden. Memang pembentukan RPJMN

akan melalui proses Musrenbang Jangka Menengah yang diikuti oleh unsur masyarakat, namun pengaruh dari Musrenbang untuk menentukan isi RPJMN sangat bergantung pada *political will* dari Presiden. Musrenbang bisa menjadi agenda yang hanya formalitas semata karena Presiden dan Wakil Presiden sendiri telah memiliki visi dan misi yang dibawa pada saat kampanye pemilu. Oleh karena itu RPJMN sangat bersifat *executive perspective* atau presiden-sentris.

Apabila dibandingkan dengan GBHN yang diberi bentuk hukum Tap. MPR maka minimal secara kelembagaan GBHN sudah bersifat demokratis. Meskipun harus diakui bahwa pembentukan GBHN sendiri dalam praktik dikuasai oleh Presiden yang pada masa itu menjadi rezim otoriter. Namun secara konsep GBHN dibentuk oleh lembaga representatif.

3. Perencanaan Pembangunan Tidak Berlanjut

Dalam SPPN tidak ditemukan ketentuan sama sekali yang dapat menjamin RPJMN selama pergantian Presiden dan Wakil Presiden akan berlanjut satu sama lain. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN memang menentukan bahwa RPJMN berpedoman pada RPJP, namun tidak ada satu pun mekanisme hukum yang dapat memastikan kesesuaian tersebut terjadi. Tidak ada mekanisme check dari lembaga di luar Presiden dan Wakil Presiden untuk menjamin bahwa Perpres RPJMN memiliki kesesuaian dengan RPJP. Tidak ada pula ketentuan yang mengatur mekanisme penggantian RPJMN yang menghubungkan RPJMN lama dengan RPJMN baru, misal dengan pranata rekomendasi dari pelaksana RPJMN lama. Apabila dibandingkan dengan haluan negara model GBHN, GBHN memiliki pranata evaluasi setiap 5 (lima) tahun. Hasil evaluasi tersebut pun menjadi rekomendasi bagi penyusunan GBHN selanjutnya.

Namun demikian, terkait dengan hal tersebut, Hamdan Zoelva memberikan tanggapan yang menyatakan bahwa permasalahan keberlanjutan perencanaan pembangunan antara satu Presiden dengan Presiden lain merupakan hal yang sudah diprediksi, dibicarakan, dan diperdebatkan selama perubahan UUD 1945. Terhadap hal ini, Hamdan Zoelva kemudian memberikan tanggapan bahwa perbedaan *stressing*

pembangunan antara satu periode pemerintahan dengan periode pemerintahan lain merupakan hal yang wajar. Namun beliau menegaskan, setiap Presiden tetap terikat pada perencanaan jangka panjang dalam bentuk Undang-Undang (RPJPN).¹³¹

Terkait dengan persoalan keberlanjutan pembangunan, I Dewa Gde Palguna memberikan perspektif lain dalam melihat persoalan diskontinuitas pembangunan akibat hilangnya GBHN. Beliau menegaskan bahwa kontinuitas dalam pembangunan tersebut tetap diperlukan. Pada sistem sekarang hal ini dapat dilakukan dengan memfungsikan Pembukaan UUD. Menurutnya, Pembukaan UUD bersifat programatik artinya bukan hanya memuat arahan tetapi juga perintah mengenai bagaimana negara akan dibangun. Seharusnya pembangunan bertolak dari Pembukaan UUD khususnya alinea keempat karena berisi cita-cita bangsa yang merupakan jelmaan dari proklamasi 17 Agustus 1945. **I Dewa Gde Palguna** berpandangan bahwa apabila dimungkinkan Indonesia membuat semacam undang-undang induk yang diturunkan dari Pembukaan UUD 1945 yang berfungsi sebagai GBHN.¹³²

Pada saat diminta pendapat mengenai kemungkinan mencantumkan prinsip-prinsip haluan negara yang lebih terperinci dalam UUD, karena saat ini Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 masih bersifat general, **I Dewa Gde Palguna** menyatakan bahwa secara akademik gagasan tersebut mungkin sekali dilaksanakan mengingat UUD 1945 bukan hanya *political constitution* tetapi juga *social & economic constitution*. Namun, **I Dewa Gde Palguna** menyatakan bahwa perubahan UUD memerlukan momentum, dengan realitas politik di MPR saat ini **I Dewa Gde Palguna** mengkhawatirkan gagasan tersebut hanya menjadi bola liar dan berakhir dengan ‘kompromi-kompromi’.¹³³ Senada dengan itu, **Jakob Tobing** menyatakan bahwa perlu hati-hati dengan gagasan mengubah UUD karena hal itu seperti membuka kotak pandora.¹³⁴

Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya salah satu isu mendasar dari kebutuhan Haluan Negara ialah untuk memberikan kontinuitas pembangunan. Terdapat alternatif model Haluan Negara yang dapat mewujudkan kontinuitas pembangunan

131 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Hamdan Zoelva pada tanggal 8 Juli 2020.

132 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan I Dewa Gde Palguna pada tanggal 8 Juli 2020.

133 Ibid.

134 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan Jakob Tobing pada tanggal 2 Juli 2020.

tersebut, dibandingkan mengembalikan model Haluan Negara dalam bangunan ketatanegaraan Parlemen-super. Alternatif tersebut sebagaimana diusulkan oleh I Dewa Gde Palguna ialah untuk mendesign sebuah prinsip yang diturunkan secara langsung dari pembukaan UUD 1945, yang akan dibahas lebih lanjut di dalam Bab IV penelitian ini.

BAB IV

HALUAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF PERBANDINGAN HUKUM

A. Brasil

Brasil merupakan negara terbesar di Amerika Latin dari luas area mencapai lebih dari 8,5 jta kilometer persegi.¹³⁵ Keunikan Brasil di banding negara-negara lainnya di dataran Amerika adalah memperoleh kemerdekaan dari Portugal, dan tidak terpecah seperti yang dilakukan Inggris dan Spanyol di wilayah jajahannya. Karena hegemoni tersebut, Bahasa Portugis digunakan secara keseluruhan di antara orang asli Brasil, terutama di area pedalaman yang mencapai perairan Amazon.¹³⁶ Karena faktor tersebut, tradisi hukum yang diterapkan di Brasil bercirikan *civil law* atau Eropa Kontinental, sebagai pengaruh dari penjajahan Portugis. Konstitusi Brasil terdiri dari *Title I* sd *IX*, dengan masing-masing memiliki turunan Bab dan artikel (pasal), serta telah mengalami sejumlah amandemen, sebagaimana terakhir dilakukan di tahun 2014.¹³⁷ Konstitusi merupakan sumber hukum tertulis utama di Brasil, selain dalam bentuk *laws* lainnya.¹³⁸ Semacam haluan negara diberi terminologi dalam tulisan Gerard Hogan sebagai *Directive Principles of State Policy* (DPSP), walaupun sifatnya tidak secara langsung implementatif. Akan tetapi substansinya dapat mempengaruhi cara menafsirkan berbagai hak fundamental termasuk bagaimana mengatur

135 M. Pasquali, "Largest Countries in Latin America, By Land Area [Online]", <https://www.statista.com/statistics/990519/largest-countries-area-latin-america/>, diunduh 24 Juli 2020.

136 M. Schneider and P. Teske, "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government," *American Political Science Review*, vol. 86 No. (03), 1992, hlm. 737–747, doi: 10.2307/1964135.

137 K. S. Rosenn (translation), *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014*, Brazil: constituteproject.org, 2014.

138 Artikel 25, Konstitusi Brasil 1988, dalam *Ibid*.

jaminan hak-hak tersebut ke dalam Undang-Undang.¹³⁹

1. Materi Muatan Haluan Negara

Berikutnya, materi muatan Haluan negara dalam konstitusi terutama untuk menjamin pelaksanaan dan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi. Secara umum materi muatan DPSP untuk mewujudkan semacam demokrasi ekonomi terindikasi dari *Title VII* dan *VIII* secara berurutan tentang Tata Ekonomi dan Keuangan (*Economic and Financial Order*), dan Tatanan Sosial (*the social order*). *Pertama*, mengenai materi tata ekonomi dan keuangan didahului dengan prinsip kegiatan ekonomi yang meliputi prinsip “**I. national sovereignty; II. private property; III. social function of property; IV. free competition; V. consumer protection; VI. environmental protection, including through differentiated treatment in accordance with the environmental impact of the products and services and the processes by which they are elaborated and rendered; VII. reduction in regional and social inequalities; VIII. pursuit of full employment; IX. preferential treatment for small-scale firms organized under Brazilian law with their headquarters and management in the Country**”. Prinsip-prinsip tersebut menghendaki keseimbangan bahwa di satu sisi aktifitas ekonomi mengandalkan modal dengan kebebasan berkompetisi, dan di sisi lain untuk menjaga mereka yang tidak dapat menjangkau kompetisi kapitalistik tersebut, prinsip pengentasan ketimpangan wilayah dan sosial, serta prinsip fungsi sosial dari kepemilikan (*property*).¹⁴⁰ Intervensi kekuasaan negara terhadap kebebasan kompetisi dalam aktifitas ekonomi dilakukan untuk mengimbangi kesenjangan, yang harus diatur dalam Undang-Undang. Maka dari itu Artikel 174 menjadi penting, karena memberikan arahan sebagai berikut:

As the normative and regulatory agent of economic activity, the State, as provided

by law, shall perform the functions of supervision, incentive-promotion and planning, the latter being binding for the public sector and advisory for the private sector.

139 G. Hogan, “Directive Principles, Socio-Economic Rights and The Constitution,” *Irish Jurist*, 2001, *New Series*, vol. 36, 2001, hlm. 174-198.

140 Artikel 170, Konstitusi Brazil 1988.

§1º. The law shall establish directives and bases for planning balanced national development, which shall incorporate and make compatible national and regional development plans.

Terlebih lagi, karena konstitusi menghendaki negara untuk bertanggungjawab memenuhi layanan publik, maka Artikel 175 memberikan arahan Undang-Undang yang mengaturnya supaya memuat “**I. the regime for companies that have concessions or permits to provide public utility services, the special character of their contracts and the extension thereof and conditions for lapse, supervision and termination of concessions or permits; II. rights of users; III. rate policy; IV. obligation to maintain adequate service.**”¹⁴¹

Materi muatan dalam tata ekonomi dan keuangan ini juga melibatkan peran pemerintahan daerah untuk melaksanakan kebijakan perkotaan, dengan membuat perencanaan pembangunan perkotaan.¹⁴² Kewajiban pemerintahan daerah untuk membuat perencanaan tata ruang perkotaan megharuskannya untuk menjamin fungsi sosial dari pembangunan perkotaan.¹⁴³ Selain itui, sektor pertanian pun diberi arah pembangunan dengan mengamanatkan peraturan yang dapat memberikan prosedur pelaksanaan supaya aktifitas pertanian tetap membawa fungsi sosial.¹⁴⁴ Poin terakhir dari tata ekonomi dan keuangan ini adalah bahwa struktur ekonomi disusun dengan berorientasi pada kepentingan umum.¹⁴⁵

Kedua mengenai tatanan sosial (*social order*). Prinsip konstitusional pada tatatan sosial ini berdasarkan pada pandangan bahwa tatatan sosial dapat ditemukan terutama dalam ketenagakerjaan dan bertujuan untuk menciptakan kedailan dan kesejahteraan sosial.¹⁴⁶ Perencanaan terarah yang dipesankan oleh Konstitusi Brasil meliputi jaminan sosial dengan prinsip-prinsip yang dicantumkan dalam *Sole Paragraph* Artikel 194. Salah satu yang menarik di antaranya adalah partisipasi dalam pembiayaan “*equitable*”. Pilihan terminologi *equitable* dari *equity* mengandung kehendak untuk memberikan *afirmasi* bagi mereka yang tidak mampu

141 *the Sole Paragraph*, Artikel 175, Konstitusi Brasil.

142 Artikel 182-183, Artikel 175, Konstitusi Brasil.

143 Artikel 182, Artikel 175, Konstitusi Brasil

144 Artikel 184-191, Artikel 175, Konstitusi Brasil

145 Artikel 192, *Chapter IV: The National Financial System*,

146 Artikel 193, Artikel 175, Konstitusi Brasil

menjangkau kewajiban pembiayaan jaminan sosial.¹⁴⁷ Dengan suatu intervensi beban pembiayaan tidak sama setiap subjek, karena disesuaikan dengan keadaan masing-masing. Kebijakan seperti ini sebagai upaya untuk mencapai *equality*. Adapun lingkup dari tatanan sosial ini secara fundamental meliputi jaminan Kesehatan, jaminan sosial, bantuan sosial, Pendidikan, kebudayaan, olah raga, ilmu pengetahuan dan teknologi, komunikasi masyarakat, lingkungan, keluarga, bahkan masyarakat adat “Indian”. Pada kesemua materi muatan tersebut dilekatkan bagaimana arah kebijakan mengenai keterlibatan beberapa unsur, yaitu pemerintahan daerah dengan cara desentralisasinya, serta rambu-rambu bagi keterlibatan swasta. DPSP yang terkandung dalam Konstitusi Brasil ini dari suatu sisi menampakkan juga suatu alur bahwa dalam penyelenggaraan negara, Konstitusi memberikan paradigma yang terfleksikan dalam prinsip-prinsip berupa hak-hak fundamental, prinsip dasar perekonomian, arahan investasi, arahan kebijakan perencanaan penataan ruang perkotaan dan perdesaan yang menjamin fungsi sosial, arahan prioritas (di PPA dan budget tahunan), dan arahan perilaku yang menciptakan *equity* untuk mencapai kesetaraan akses terhadap pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi.

Berbagai substansi yang diarahkan oleh Konstitusi Brasil untuk diimplementasikan oleh penyelenggara negara dapat menjadi bahan kandidat Presiden untuk menyusun perencanaan pembangunan yang akan ditawarkan di masa kampanye. Seperti yang telah disebutkan, dokumen perencanaan yang akan diajukan oleh eksekutif kepada Kongres ini bernama dokumen *Plano Pluriannual* (PPA). Dokumen perencanaan dalam bentuk *Law/Lei* di Brasil ini merupakan perangkat yang unik terkait dengan koneksinya antara perencanaan terhadap anggaran tahunan dalam rangka menjamin efektifitas implementasinya. Tidak hanya itu, PPA mentransformasi Pemerintahan Federal dalam rangka penyegaran

147 *equity* bermakna:

a system of law originating in the English chancery and comprising a settled and formal body of substantive and procedural rules and doctrines that supplement, aid, or override common and statutory law.

lihat dalam Merriam-Webster. (Ed.) (tanpa tahun) Dictionary Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/equity>, diunduh tanggal 12 Juli 2020.

sedangkan *equality* berarti: ...

the quality or state of being equal: as

a: sameness or equivalence in number, quantity, or measure

lihat dalam Merriam-Webster. (Ed.) (tanpa tahun) Dictionary Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/equality>, diunduh tanggal 12 Juli 2020.

membangun kembali kapasitas penyelenggaraan negara ketika hendak mengarahkan suatu pembangunan.¹⁴⁸ Pasal 165 memberikan arahan bahwa PPA harus berisi pedoman, tujuan, target administrasi publik federal yang berbasis kebutuhan regional bagi pembelanjaan modal dan pengeluaran lainnya yang dihasilkan olehnya dan untuk hal-hal yang merupakan kelanjutan program. Secara persis, Pasal 165 merumuskan materi PPA sebagai berikut:

*The law which institutes the pluriannual plan shall establish, on a regional basis, the directives, objectives and targets of the federal public administration for the capital expenditures and other expenses resulting therefrom and for those regarding continuous programmes.*¹⁴⁹

Di samping itu, terhadap materi PPA, Brasil mempertimbangkan juga integrasi suatu tren global, di antaranya Ketika melembagakan *Local Agenda 21* yang mengarusutamakan pembangunan berkelanjutan.¹⁵⁰

Dengan fungsinya untuk memberikan panduan pembangunan, setidaknya terdapat beberapa materi pengaturan undang-undang di luar PPA yang harus selaras, yaitu anggaran tahunan negara termasuk perubahannya, dan seluruh perencanaan pembangunan nasional, regional, dan sektoral. *Pertama*, perubahan anggaran tahunan hanya dapat disetujui jika sesuai dengan PPA dan undang-undang yang memuat pedoman anggaran.¹⁵¹ *Kedua*, kelanjutan perencanaan nasional, regional, sektoral, program, anggaran, pedoman anggaran harus sesuai dengan PPA,

148 World Bank, "Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning (In Two Volumes)," Brazil Country Management Unit PREM Sector Management Unit Latin America and the Caribbean Region, vol. 1: Main Report. [Online], 2002, hlm. 3, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/602501468227345710/pdf/multi0page.pdf>, diunduh tanggal 1 Agustus 2020.

149 Artikel 165 §1, Konstitusi Brasil 1988.

150 Stratos_Inc.Strategies_to_Sustainability. (2004). *Brazil Case Study: Analysis of National Strategies for Sustainable Development*. Retrieved from https://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_brazil.pdf. hlm. 3.

Stratos_Inc.Strategies_to_Sustainability, "Brazil Case Study: Analysis of National Strategies for Sustainable Development," Stratos Inc. Strategies to Sustainability, 2004. [Online], https://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_brazil.pdf, diunduh tanggal 10 Juli 2020.

151 Pasal 166 §3, Konstitusi Brasil 1988.

sebagaimana diatur dalam Pasal 165 dan 174 §1.¹⁵²

Proses pembentukan PPA dimulai dengan keharusan Presiden yang baru terpilih untuk membatu suatu rancangan perencanaan empat tahun, dan menyampaikannya kepada Kongres Nasional sebelum tanggal 31 Agustus pada tahun pertama di masa jabatannya. Kongres kemudian mendeliberasi rancangan perencanaan tersebut dan mengembalikannya kepada Pemerintah dalam versi yang telah disetujui pada sesi penutupan pembahasan rancangan undang-undang (berarti sekitar 15 Desember).¹⁵³

Haluan negara yang memuat perencanaan pembangunan sepanjang periode suatu kekuasaan pemerintahan ini dalam konsep Konstitusi Brasil tidak dapat efektif berdiri sendiri tanpa disertai dengan undang-undang pedoman anggaran dan undang-undang anggaran tahunan. Dalam catatan World Bank, Undang-undang pedoman anggaran yang disebut dengan sebagai LDO (*lei de diretrizes orçamentárias/Budget Directives Law*) memulai siklus anggaran tahunan yang dimulai dengan pengajuan Presiden untuk disampaikan kepada Kongres sebelum 15 April pada setiap tahunnya.¹⁵⁴ LDO berisi target-target dan prioritas administrasi publik pemerintah federal, termasuk belanja modal untuk memenuhi tahun anggaran, pedoman penyusunan undang-undang anggaran tahunan, pengaturan perubahan undang-undang perpajakan dan penyusunan kebijakan investasi untuk perangkat pemerintah yang bertanggungjawab di bidang pembiayaan pembangunan. Tepatnya, Pasal 165 §2 ini merumuskan sebagai berikut:

*The law of budgetary directives shall contain the targets and priorities of the federal public administration, including the capital expenses for the following fiscal year; shall guide preparation of the annual budget law, shall provide for changes in tax legislation and shall establish the investment policies for official developmental financing agencies.*¹⁵⁵

¹⁵² 165 dan 174 §1, Konstitusi Brasil 1988.

¹⁵³ World Bank, "Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning (In Two Volumes)," Brazil Country Management Unit PREM Sector Management Unit Latin America and the Caribbean Region, vol. 1: Main Report. [Online], 2002, hlm. 3, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/602501468227345710/pdf/multi0page.pdf>, diunduh tanggal 1 Agustus 2020

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Artikel 165 §2 Konstitusi Brasil 1988.

Di dalam LDO, Pemerintah merumuskan prioritas-prioritas di tahun tersebut dan mengatur pedoman penyusunan anggaran berdasarkan garis kementerian-kementerian. Kongres biasanya menyetujui proposal LDO sengan beberapa perubahan di akhir Juni.¹⁵⁶ Terhadapnya, Eksekutif harus mempublikasikan suatu laporan rangkuman pelaksanaan anggaran dalam tiga puluh hari setelah penutupan di setiap periode dua bulan.¹⁵⁷ Setelah dua bulan, Pemerintah menyiapkan rancangan undang-undang anggaran tahunan (*LOA- Annual Budget Law/ lei orçamentária annual*) dan menyampaikannya kepada Kongres sebelum 31 Agustus untuk pembahasan dan persetujuan.¹⁵⁸ World Bank menilai bahwa bersamaan dengan LDO dan LOA, PPA membentuk bagian kerangka pembangunan hukum untuk tata Kelola ekonomi makro dan fiskal. Peran utamanya adalah sebagai alat untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan proses anggaran, dan untuk memberikan pedoman strategis bagi Pemerintahan mengenai alokasi sumber-sumber daya publik. Tidak kalah penting dari itu, pada gilirannya perencanaan seperti itu digunakan sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi dan mencapai tingkatan pembangunan yang lebih tinggi.¹⁵⁹ Nampaknya World Bank mendasarkan penilaiannya tersebut dari Artikel 167 § 1 bahwa setidaknya-tidaknya PPA dimaksudkan sebagai pedoman perencanaan investasi publik yang utama, selain bahwa terdapat fleksibilitas yang dapat melingkupi belanja bukan modal.¹⁶⁰ Bahkan, terhadap fungsinya ini, Artikel 167§ 1 mengkategorikan investasi yang memiliki pelaksanaan satu tahun fiskal yang mungkin dilaksanakan tanpa terlebih dahulu dimasukkan dalam PPA, atau tanpa undang-undang yang menjustificasinya, sebagai tindak pidana kejahatan jabatan (*malversation*).

Dalam hal pembentukan, Konstitusi Brasil 1988 cukup jelas memberikan landasan terhadap Haluan perencanaan pembangunan yang dijangkakan terkait dengan masa kepemimpinan kepala negara. Bahkan hal itu cukup jelas dengan tambahan bahwa Undang-Undang PPA memiliki kekhususan dari kewajiban Presiden untuk mengajukan RUU terkait dan materi muatan yang berbeda dengan UU pada umumnya. Akan tetapi, kajian ini masih menyisakan kebutuhan untuk mengidentifikasi bagaiman pengaturan mengenai Perubahan UU PPA tersebut. Apakah

156 World_Bank, Op.cit.

157 Artikel 165 §3 Konstitusi Brasil 1988

158 World_Bank, Op.cit.

159 Ibid.

160 Ibid.

prosedurnya sama dengan prosedur perubahan UU biasa? Paling tidak, perlu dikonsfirmasi dan dikaji lebih lanjut bagaimana konsep pemikiran di Pasal 166 Konstitusi. Yang secara sekilas dapat disinyalir adalah bahwa suatu Perubahan yang diatur adalah terkait dengan perubahan UU program nasional, regional, sektoral, beserta pelaksanaan penganggarannya,¹⁶¹ yang menghendaki sesi pleno dua kamar di Kongres Nasional.¹⁶² Adapun apakah serta merta mekanisme tersebut diberlakukan kepada UU PPA, belum dapat dipastikan.

Kesemua materi muatan sebagaimana diamanatkan oleh Artikel 165 §1 Konstitusi Brasil 1988, seperti telah disebutkan, dituangkan ke dalam Federal Law. Dapat dinilai bahwa pada PPA 2008-2011, terdapat kajian bahwa investasi dalam kerangka PPA di periode 2008-2011 telah membuahkan keuntungan ekonomi terutama terhadap distribusi pendapatan regional di Brasil.¹⁶³ [9] Salah satu sumber materi yang dituangkan ke dalam PPA di Brasil adalah mengikuti tren global. Setidak-tidaknya, sejak integrasi *Local Agenda 21* di tahun 1999, Brazil mengintegrasikan ke dalam PPA the 2000-2003.¹⁶⁴ [8]. Politik hukum ini pun berlanjut di masa Presiden Lula untuk PPA 2004-2007, dengan titik berat pada dimensi lingkungan dalam suatu Strategi Pembangunan Nasional, di samping prioritas terhadap sosial, ekonomi, regional, dan demokrasi. Makna adopsi pengarusutamaan semacam itu yang terkoordinasi dan terpaut dengan PPA berdampak positif pada penganggaran. Hal itu dikarenakan bahwa jika dimasukkan sebagai basis kebijakan pembangunan artinya akan menjustifikasi alokasi anggaran.¹⁶⁵ Begitu pula ketika tahun 2015 muncul kampanye dunia mengenai tujuan pembangunan berkelanjutan dalam

161 Artikel 166 § 1 (II), Konstitusi Brasil 1988.

162 Artikel 166 § 2, Konstitusi Brasil 1988.

163 E. P. Domingues, M. B. Lemos, J. B. d. S. F. Filho, J. A. Giesecke, and M. J. Horridge, "The Economic Impacts, National and Regional, of the 2008-2011 Brazilian Federal Government's Pluriannual Plan," in "(Preliminary Version – Work in Progress)," 2016. [Online], https://www.researchgate.net/profile/Edson_Domingues/publication/237565423_The_Economic_Impacts_National_and_Regional_of_the_2008-2011_Brazilian_Federal_Government's_Pluriannual_Plan/links/569e405508ae16dfd07c47c6.pdf, diunduh pada tanggal 28 Juni 2020.

164 Stratos_Inc.Strategies_to_Sustainability, "Brazil Case Study: Analysis of National Strategies for Sustainable Development," Stratos Inc. Strategies to Sustainability, 2004. [Online], https://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_brazil.pdf, diunduh tanggal 10 Juli 2020.

165 Region4_SustainableDevelopment. The Importance of Policy Guidelines, Financial Resources, and Data for SDGs Localization [Online], <https://www.regions4.org/actions/aligning-the-pluriannual-plan-with-the-2030-agenda-in-sao-paulo/>, diunduh pada tanggal 2 Agustus 2020.

suatu Agenda 2030 (SDGs). São Paulo mengintegrasikan SDGs ke dalam PPA 2016-2019 dan berlanjut di 2020-2023. Tiga dimensi pembangunan berkelanjutan tercermin di masing-masing pedoman, tujuan strategis, program-program, dan beserta tujuan-tujuannya.¹⁶⁶ Untuk kebutuhan bagian struktur PPA di Brasil, pola struktur pemuatan PPA dapat dilihat dari contoh di periode 2016-2019 dan 2020-2023.

Di kedua masa PPA tersebut, pada umumnya Undang-Undang memuat lima Bab. Bab satu biasanya memuat hal-hal mendasar dan umum dari perencanaan multi-tahun ini, yang diikuti oleh Bab dua untuk susunan dan pengorganisasian PPA tersebut. Bab tiga memberikan dasar kepada integrasi perencanaan pembangunan multi-tahun dengan anggaran tahunan beserta pedoman dasar mengenai tata kelola nya yang dimuat di Bab IV. Bab terakhir di Bab V malah menyebutkan Kembali ketentuan-ketentuan umum yang mendasari PPA tersebut.

Untuk PPA di masa 2016-2019, struktur dalam UU tersebut terdiri dari Prioritas administrasi public Pemerintah Federal, meliputi:

I - the goals registered in the National Education Plan (Law No. 13,005, of June 25, 2014);

II - the Growth Acceleration Program - PAC, identified in the annual budget laws by means of a specific attribute; and

III - the Plan Brasil sem Miséria - PBSM, identified in the annual budget laws by means of a specific attribute.

Single paragraph. Within ninety days from the publication of this Law, the Executive Branch will inform the National Congress of the amount of resources to be allocated, in the 2016-2019 four-year period, to the Growth Acceleration Program - PAC and the Logistics Investment Program - PIL.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Stratos_Inc.Strategies_to_Sustainability, Op.cit.

¹⁶⁷ Artikel 3, *Lei No 13.249, De 13 De Janeiro De 2016, Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019*, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm dan versi terjemahan dalam Bahasa Inggris dari https://translate.google.com/translate?hl=en&sl=pt&u=http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm&prev=search&pto=aue, diunduh

Pasal 4 UU PPA 2016-2019 juga mencantumkan arah pedoman sebagai berikut:

I - Sustainable development guided by social inclusion;

II - Continuous improvement in the quality of public services;

III - The guarantee of human rights by reducing social, regional, ethnic-racial, generational and gender inequalities;

IV - Stimulating and valuing education, science, technology and innovation and competitiveness;

V - Social participation as a citizen's right;

VI - Valuing and respecting cultural diversity;

VII - The improvement of public management with a focus on the citizen, the efficiency of public spending, transparency, and the fight against corruption; and

VIII - Ensuring the balance of public accounts.¹⁶⁸

Pasal 5 dan 6 mendasari program-program pembangunan dan tujuan serta indikatornya, sedangkan elaborasi masing-masing program dituangkan ke dalam lampiran, yang diisyaratkan dalam Artikel 7 sebagai bagian yang tidak terpisahkan, yaitu “*Annex - Thematic Programs; Annex II - Management, Maintenance and State Service Programs; Annex III - Individualized Enterprises as Initiatives - above the Reference Value; and Annex IV - Individualized Enterprises as Initiatives - Below the Reference Value*”.

Pada Perencanaan 2020-2030 konsepsi berdasarkan pedoman I sd XX dan tujuan objektif, yang mencerminkan prioritas-prioritas politik pemerintah dan telah mendapat legitimasi masyarakat ketika proses pemilihan.¹⁶⁹ Di antara indikasi yang mensinergiskan SDGs nampak dari panduan XVIII yaitu “*the emphasis on sustainable urban development, using the concept of cities and the promotion of social and environmental*

tanggal 21 Juli 2020.

168 Ibid.

169 Governo_Do_Estado_De_São_Paulo, “Plano Plurianual 2020 - 2023 Anexo 1,” 2020-2023, <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Anexo1.pdf>, diunduh tanggal 29 Juli 2020.

68 | Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945
Pasca Amandemen

impact businesses".¹⁷⁰ Sedikit berbeda dengan PPA 2016-2019, Undang-Undang ini memiliki empat lampiran yang terdiri dari "*Annex I - Finalistic Programs; Annex II - Management Programs; Annex III - Priority Pluriannual Investments; and Annex IV - Multiannual Investments by Non-Dependent State Companies*".¹⁷¹

Terhadap perencanaan pembangunan model Brasil yang inheren dengan pelaksanaan masa jabatan kepala negara ini mendapat catatan apresiasi dari World Bank. Hal itu dikarenakan bahwa kebijakan ekonomi dan sosial pada model Brasil ini dibuat secara actual dan terimplementasi melalui mekanisme-mekanisme.¹⁷² Karakter inilah yang membedakannya dengan perencanaan program pembangunan yang terjadi di banyak negara, yang hanya diposisikan sebagai pernyataan simbolis dari pemerintah dan pengharapan serta kehendak masyarakat.¹⁷³ Hal tersebut sering terjadi karena hilangnya jiwa perencanaan secara teknis bukan muncul dari kualitas atau pemahaman yang telah dipersiapkan di berbagai negara, tetapi karena keterbatasan pendekatan perencanaan yang menyertainya dalam konteks dinamika ekonomi, dimana pasar diakui sebagai penentu transaksi ekonomi.¹⁷⁴

Dokumen perencanaan pembangunan (*Pluriannual plan*) di Brasil memiliki kemiripan dengan ketentuan di Indonesia saat ini, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebagaimana telah dilaporkan dalam penelitian mengenai reaktualisasi kewenangan MPR dan GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁷⁵ Kesamaan tersebut

170 Artikel 3, Lei No 13.971, *Op.cit.*

171 Artikel 5, Lei No 13.971, De 27 De Dezembro De 2019, *Ibid.*

172 World_Bank, *Brazil Planning ...*, *Op.cit.*

173 World_Bank, "Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning (In Two Volumes)," Brazil Country Management Unit PREM Sector Management Unit Latin America and the Caribbean Region, vol. 1: Main Report. [Online], 2002, hlm. 3, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/602501468227345710/pdf/multi0page.pdf>, diunduh tanggal 1 Agustus 2020.

174 World_Bank, "Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning (In Two Volumes)," Brazil Country Management Unit PREM Sector Management Unit Latin America and the Caribbean Region, vol. 1: Main Report. [Online], 2002, hlm. 3, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/602501468227345710/pdf/multi0page.pdf>, diunduh tanggal 1 Agustus 2020.

175 B. Dewansyah, "Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia: Alternatif dan Konsekuensinya," in *Prosiding Workshop Ketatanegaraan, Laporan Prosiding Workshop Ketatanegaraan Reaktualisasi Kewenangan MPR dan GBHN*, Bandung, 28-29 Mei 2016, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Fakultas Hukum

substansinya merupakan visi dan misi/janji kampanye Presiden terpilih. Perbedaan keduanya, terletak dari siapa yang membuatnya. Di Brazil, walaupun *Pluriannual Plan* diajukan oleh Presiden terpilih, namun tetap membutuhkan persetujuan Kongres, sementara di Indonesia, RPJMN hanya ditetapkan dengan Presiden, yang artinya, tidak perlu persetujuan DPR, DPD atau bahkan MPR. Begitu pula, di RPJMN tidak disusun secara khusus dalam konteks sistem penganggaran, walaupun ketentuan mengenai anggaran tahunan di Brazil, sama dengan ketentuan dalam UUD 1945, dimana rancangan APBN diusulkan oleh Presiden dalam bentuk RUU untuk mendapatkan persetujuan DPR.¹⁷⁶ Dokumen perencanaan jangka panjang di Brasil bersifat sektoral, berbeda dengan di Indonesia yang melembagakan perencanaan jangka panjang secara komprehensif (*comprehensive planning*), sepertidokumen *Rencana Jangka Panjang Nasional* (RPJPN).

Sistem di Brasil menunjukkan beberapa kesamaan dengan perencanaan pembangunan di Indonesia, dengan mengesampingkan perbedaan dalam perencanaan jangka panjang, dan hubungan antara perencanaan dan penganggaran. Dari segi kelembagaan, perbedaan utama sistem perencanaan Brasil dan Indonesia secara makro, yaitu perbedaan struktur badan perwakilan, dimana Brazil menganut Bikameral, sementara Indonesia menganut sistem tiga badan perwakilan, yang juga tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan tiga kamar,¹⁷⁷ yang terdiri dari MPR, DPR dan DPD. Dengan sistem Bikameral, dokumen perencanaan di Brazil hanya perlu mendapatkan persetujuan Kongres. Sementara itu di Indonesia, hanya DPR yang terlibat dalam perencanaan pembangunan, itu pun hanya dalam konteks rencana jangka panjang (RPJPN) tiap 25 tahun sekali, sementara perencanaan pembangunan yang *riil* akan dilaksanakan selama 5 tahun, diserahkan sepenuhnya kepada Presiden. Secara kelembagaan, dua badan perwakilan lainnya, MPR dan DPD tidak terlibat sama sekali dalam perencanaan pembangunan. Jika kita tidak bicara keterlibatan MPR dalam perencanaan pembangunan, maka kontrol badan perwakilan terhadap perencanaan pembangunan, dapat dilakukan hanya dengan mengatur bahwa RPJMN harus juga berbentuk undang-undang, yang dalam hal ini

Universitas Padjadjaran, 2016, hlm. 221-226.

176 Pasal 23, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan.

177 S. D. Harijanti, "Reformasi Sistem Perwakilan," *Jurnal Konstitusi PSKN FH Unpad*, vol. 1 No. 1, 2009, hlm. 15.

perlu mendapat persetujuan DPR, dimana pola Brasil dapat diadopsi.

2. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara

Preamble Konstitusi Brasil memulai arah haluannya dengan menyebutkan tujuan negara yang pada dasarnya adalah “*to ensure the exercise of social and individual rights, liberty, security, well-being, development, equality and justice*”.¹⁷⁸ Arah kebijakan seperti ini jika disamakan dengan identifikasi menurut I Gde Palguna¹⁷⁹ terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD-RI), yaitu bahwa dari pendiriannya, Indonesia memiliki cita-cita untuk:

*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...*¹⁸⁰

Dari Preamble tersebut Konstitusi mengelaborasinya ke dalam Artikel 3 dari *Title I* berupa rincian tujuan yaitu “**I.** *to build a free, just and unified society; II. to guarantee national development; III. to eradicate poverty and substandard living conditions and to reduce social and regional inequalities*”. Operasionalisasi dari tujuan bernegara tersebut paling utama dituangkan ke dalam perintah kepada negara dalam bentuk hukum, untuk

...perform the functions of supervision, incentive-promotion and planning, the latter being binding for the public sector and advisory for the private sector.

§1°. *The law shall establish directives and bases for planning balanced national development, which shall incorporate and make compatible national and regional development plans.*¹⁸¹

178 *Preamble*, Konstitusi Brasil 1988.

179 I Gde Palguna, wawancara oleh Tim Peneliti, zoom meeting, tanggal 8 Juli 2020.

180 Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

181 Artikel 174, Konstitusi Brasil 1988

Instrumen suatu panduan perencanaan sebagai indikasi DPSP tersebut merupakan salah satu cara utama untuk melaksanakan tanggungjawab negara untuk menyediakan pelayanan public baik secara langsung maupun melibatkan pihak ketiga dalam bentuk “*concessions*” atau “*permits*” melalui lelang terbuka dan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁸² Dalam Penjelasan Pasal tersebut dikatakan bahwa peraturan yang dikehendaki harus memuat “**I. the regime for companies that have concessions or permits to provide public utility services, the special character of their contracts and the extension thereof and conditions for lapse, supervision and termination of concessions or permits; II. rights of users; III. rate policy; dan IV. obligation to maintain adequate service**”.¹⁸³

Strategi utama untuk mengimplemetasikan DPSP yang diatur dalam konstitusi Brasil 1988 sampai kepada suatu dokumen dengan sebutan *plano pluriannual* (Bahasa Portugis) atau *pluriannual/multi-year plan* (Bahasa Inggris) yang berikutnya disebut PPA. Instrumen kelembagaan ini mencerminkan pedoman kebijakan dan strategi penyelenggaraan negara, yang berisi arahan, tujuan, dan target Pemerintahan Federal untuk periode empat tahun. Dilihat pihak yang mengajukan, maka sudah pasti rencana 4 tahunan tersebut didasarkan pada visi dan misi Presiden Brasil saat Pemilu. Dokumen yang dihadirkan oleh São Pau-lo ini secara rutin disusun dan kehendak pencapaian selama masa empat tahun masa pemerintahan Pemerintahan negara.¹⁸⁴ Dengan karakter seperti itulah alat perencanaan yang dalam penilaian World Bank ini begitu penting untuk memandu dan mengkatalisasi pembangunan ekonomi dalam suatu pembangunan nasional, dan sektoral,¹⁸⁵ sebagai sejenis haluan negara dalam perspektif penelitian ini. Panduan perencanaan pembangunan yang serupa cukup lazim ditemui baik di negara berkembang maupun negara maju. Terkadang, sebutan negara pembangunan (*developmental state*) disematkan pada negara yang turut campur dan memandu arah dan tahapan pembangunan ekonomi, atau dengan kata lain yang memuat kebijakan ekonomi secara umum.¹⁸⁶ Secara tegas, hubungan antara haluan negara dari Preamble kepada PPA tersebut

182 Artikel 175, Konstitusi Brasil 1988

183 *Ibid.*

184 Governo_Do_Estado_De_São_Paulo. (2020-2023), *Op.cit.*, hlm. 3.

185 World_Bank, *Op.cit.*

186 E. P. Caldentey, “The Concept and Evolution of the Developmental State,” *International Journal of Political Economy*, vol. 37, No. 3, 2008, hlm. 27-53, doi: 10.2753/IJP0891-1916370302.

akan dikemukakan pada bagian struktur Haluan negara.

Jika dilihat dari sumber kewenangan pembentukan serta contoh pemuatannya, bentuk Haluan negara ala Brasil ini (PPA) dituangkan ke dalam suatu bentuk Konstitusi dan Undang-Undang. Dalam bentuk konstitusi telah disebutkan mulai dari Preamble sampai mandat untuk membentuk *Plano Pluriannual*. Sebagaimana karakter suatu konstitusi, pemuatan suatu Haluan negara dalam Konstitusi memperoleh kedudukan yang kuat dan tidak mudah diubah karena berbeda dengan cara perubahan suatu peraturan perundang-undangan (*Statute/ordinance/Law*). Pemerintahan yang berkuasa harus membuat perencanaan dan pelaksanaan program berdasarkan rambu-rambu yang cukup rinci tercantum dalam Konstitusi.

Begitu pula pemuatan dalam bentuk hukum berupa Undang-Undang, misalnya PPA periode 2016-2019 adalah dengan Federal Law (*das Lei*) No. 13.249 yang disahkan pada Tanggal 13 Januari 2016.¹⁸⁷ Untuk periode sekarang, yang digunakan adalah *Federal Law (Lei)* No. 13.971/2019 yang memuat *o Plano Plurianual/the Multi-Annual Plan 2020-2023*.

Pemuatan dalam bentuk hukum seperti itu bersumber dari Konstitusi Brasil mengenai bentuk peraturan perundang-undangan (*das leis/laws*), yang terhadap materi PPA diatur melalui peraturan dalam ranah kewenangan Kongres atas pengajuan eksekutif di masa awal periode pemerintahannya. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Konstitusi Brasil yaitu "*legislação/legislative/legislation*",¹⁸⁸ "*das leis complementares e ordinárias/ complementary and ordinary laws*".¹⁸⁹ Pilihan bentuk Undang-Undang dapat dijelaskan dari prosedur materialisasi *Pluriannual Plan* yang diajukan oleh Eksekutif dan harus disetujui oleh Kongres (*examined by Congress*) dalam materi pengaturan *The Power of National Congress (Congresso Nacional)*. Dalam Pasal 48 dikatakan bahwa satu-satunya badan legislatif (*National Congress*)

187 Anonimous. Pluriannual Government Plan, Plano Plurianual - 2016/2019 [Online], <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>, diunduh tanggal 1 Juli 2020.

188 Contohnya disebutkan dalam Artikel 30, Konstitusi Brazil 1988. Lihat juga dalam http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, diunduh tanggal 30 Juni 2020.

189 Artikel 62, Konstitusi Brazil 1988.

yang bersistem bikameral ini memiliki kewenangan,¹⁹⁰ dengan persetujuan Presiden, sepanjang merupakan urusan Federal untuk menyusun, di antaranya *Pluriannual Plan*. Termasuk ke dalam kewenangan ini seringkali disandingkan setara dengan “*budgetary directives, annual budgets, credit transactions, public debt and issuance of legal tender*”. Inilah keunikan di Brazil, dimana perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan, begitu pula aparaturnya.¹⁹¹ Kesatuan paket materi inilah yang menjadikan Presiden harus mengajukan RUU mengenai PPA.¹⁹² Bahkan Pemilu berlangsung, diadakan rapat yang dihadiri para perwakilan dari calon Presiden untuk menginformasikan kepada mereka proses menyiapkan dokumen perencanaan (4 tahun) dan indikator yang masuk akal dari rencana tersebut.¹⁹³ Artinya, sejak awal kampanye, para kandidat Presiden sudah harus memberikan janji kampanye yang indikatif, karena akan menjadi dasar penganggaran ketika terpilih menjadi presiden, tentu dengan persetujuan Kongres.

Ketentuan terkait PPA ini menjadikan Konstitusi Brasil memunculkan model pengaturan konstitusional tentang haluan negaranya secara tersebar dalam muatan konstitusi, dan bukan dalam Bab atau bagian khusus. Seperti telah diisyaratkan sebelumnya, model pengaturan konstitusi mengenai PPA tersebar di kewenangan Kongres dan Presiden. Perbedaan di antara kedua cabang kekuasaan tersebut ditentukan secara prinsip dalam suatu pembagian kewenangan untuk membentuk hukum sesuai karakter kekuasaannya. Dapat disebutkan bahwa materi RUU yang dapat disusun oleh Kongres begitu luas, yaitu meliputi segala hal yang menjadi urusan tingkat federal, terutama 25 materi, di antaranya:

I – system of taxation, collection of taxes and income distribution;

II – pluriannual plan, budgetary directives, annual budget, credit transactions,

public debt and issuance of currency;

III – establishment and modification of Armed Forces troops;

190 Artikel 44, Konstitusi Brazil 1988.

191 J. R. Blöndal, C. Goretti, and J. K. Kristensen, “Budgeting in Brazil,” *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, No. 1 p. 105, 2003. [Online], <https://www.oecd.org/brazil/40139608.pdf>, diunduh pada tanggal 29 Juni 2020.

192 Artikel 165, Konstitusi Brazil 1988.

193 Blöndal, *Op.cit.*

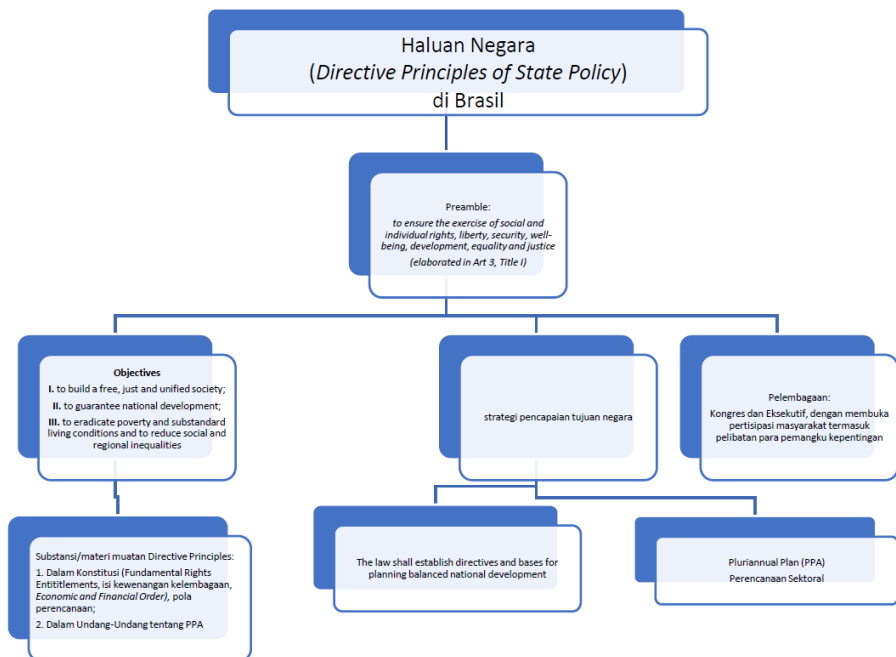
*IV – national, regional and sectorial plans and programmes of development;*¹⁹⁴

Sementara itu, untuk pembentukan hukum oleh eksekutif juga terdapat pembatasan, di mana di antaranya terdapat irisan kewenangan, khusus dalam hal membentuk Undang-Undang mengenai *multi-year Plan (PPA)*. Di samping itu, masih merupakan kelanjutan dari PPA, Presiden juga menyiapkan “*national, regional dan sectorial plans and programmes development*” yang berdasarkan Pasal 48 dan 165 harus dengan persetujuan Kongres. Bedanya dengan PPA, program pembangunan tersebut tidak berbentuk satu dokumen perencanaan, tetapi terdiri dari berbagai jenis dokumen perencanaan pembangunan spesifik, namun bersifat jangka panjang, seperti *National Policy on Climate Change II* dan turunannya, *National Plan on Climate Change 12*. Dokumen-dokumen tersebut ditetapkan dalam bentuk “undang-undang” yang diusulkan oleh Presiden dan disetujui Kongres.¹⁹⁵ Termasuk ke dalam materi kewenangan eksekutif, Konstitusi juga memberi panduan mengenai substansi yang perlu diatur dalam PPA tersebut, yang akan disebutkan kemudian di bagian materi muatan dan struktur Haluan negara Brasil.

194 Artikel 48, Konstitusi Brasil 1988.

195 Artikel 165, Konstitusi Brazil 1988.

Jika dideskripsikan ke dalam suatu bagan, struktur konstitusional sebagai dasar pemuatan Haluan negara di Brasil adalah sebagai berikut:



Dari bagan di atas dapat dijelaskan bahwa Haluan Negara (*Directive Principles of State Policy*) di Brasil diawali dengan ide bernegara sebagaimana disebutkan dalam *Preamble* yaitu untuk menjamin pelaksanaan hak-hak sosial dan individual, keamanan, kesejahteraan, pembangunan, kesetaraan, dan keadilan. Penjabaran dari ide bernegara tersebut tercermin dari tujuan operasional, strategi pencapaian tujuan negara, dan pelembagaan untuk melaksanakan operasionalisasinya. *Pertama*, tujuan operasional yang serupa dengan indicator keberhasilan dari ide bernegara yaitu dituangkan dalam materi muatan dalam bentuk Konstitusi dan Undang-Undang, dengan tambahan uraian secara sektoral. *Kedua*, strategi pencapaian tujuan negara diamanatkan kepada pembentukan hukum yang harus dapat membangun dan mengarahkan serta basis perencanaan yang seimbang pada perencanaan nasional. Selain itu, bentuk hukum yang dikehendaki, di antaranya diimplementasikan secara kongkrit dalam suatu periode rejim bernama *Pluriannual Planning*

(PPA). *Ketiga*, pelebagaan untuk mengawal pelaksanaan perencanaan tersebut diletakkan tanggung jawab utamaya adalah pada cabang-cabang kekuasaan negara, terutama dirumuskan oleh Kongres dengan Eksekutif.

Sebagaiman disebutkan di atas, implementasi DPSP dilaksanakan melalui PPA. PPA ini merupakan operasionalisasi DPSP dalam bentuk perencanaan pembangunan. PPA ini disusun oleh Presiden terpilih, dan memungkinkan bahwa setiap periode menekankan pada prioritas yang berbeda sebagai strategi pelaksanaan DPSP oleh PPA, berdasarkan janji Pemilu Presiden.¹⁹⁶ Sebagai contoh, PPA Periode Kedua (1996 – 1999) memfokuskan pada kebijakan modernisasi kehidupan bernegara, pengurangan ketimpangan regional (antar daerah) dan sosial, dan peningkatan daya saing negara”,¹⁹⁷ dibandingkan dengan PPA keempat (2004 – 2007), walaupun tetap mempertahankan tujuan pengurangan ketimpangan sosial, juga menambahkan tujuan pembangunan lainnya yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dari segi lingkungan hidup yang dapat meningkatkan lapangan pekerjaan dan pendapatan masyarakat, dan mengurangi, ketimpangan regional (antar negara bagian), serta pemberdayaan masyarakat dan penguatan demokrasi.¹⁹⁸ Sejak Konstitusi Brazil 1988 berlaku, ada 9 periode PPA yang telah ditetapkan: periode PPA pertama (1991 – 1995), PPA kedua (1996 – 1999), PPA Ketiga (2000 – 2003), dan seterusnya hingga PPA yang saat ini berjalan untuk tahun 2020 – 2023.¹⁹⁹

Walaupun telah disetujui oleh Kongres dalam bentuk undang-undang, namun implementasi PPA sangat bergantung pada dukungan Kongres yang berisi koalisi multi partai yang rentan perpecahan dan dapat membatasi kemampuan Pemerintah untuk menjalankan PPA secara penuh.²⁰⁰ Pada tahun 2018, setidaknya ada 28 partai politik yang memiliki 1 kursi di *National Congress*. Walaupun sistem presidensial Brazil bisa bertahan dengan cara Presiden membangun koalisi yang stabil atau yang biasa disebut ‘*coalitional presidentialism*’ bisa bertahan dalam beberapa dekade, namun menurut Virgilio Alfonso da Silva hal tersebut harus

196 Carla Giane Soares da Cunha, *loc.cit.*.

197 *Ibid.*

198 EU Commission, *loc.cit.*, hlm. 6.

199 Carla Giane Soares da Cunha, *op.cit.*, hlm. 27; Ministério da Economia – Brazil, “Plano Plurianual (PPA)”, <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>

200 EU Commission, *loc.cit.*

dibayar dengan harga yang mahal, bukan hanya secara politik tetapi juga finansial, misalnya dengan maraknya kasus korupsi yang terungkap.²⁰¹ Artinya Presiden harus mampu membuat kompromi dengan sebagian besar anggota *National Congress*. Jika kompromi tersebut tidak tercapai, pada titik ekstrim hal tersebut dapat berujung pada pemberhentian Presiden dari jabatannya, seperti yang terjadi pada Fernando Collor (1992) dan Dilma Rouseff (2016).²⁰²

Dari segi institusional, setidaknya persoalan dukungan Kongres terhadap implementasi PPA dapat dilihat dari dua aspek. Pertama, dari segi pembiayaan pembangunan, pelaksanaan PPA bergantung pada ketentuan penganggaran dan anggaran tahunan negara yang juga ditentukan oleh Kongres. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dalam Konstitusi Brazil, PPA selain dianggap sebagai dokumen perencanaan, juga diposisikan sebagai dokumen penganggaran, bersama dengan rencana anggaran tahunan (*annual budget*), dan *budgetary directive* (peraturan pelaksanaan anggaran). Artinya, anggaran tidak akan dialokasikan jika tidak dalam rangka implementasi program – program dalam PPA yang sudah direncanakan tersebut. Sebaliknya, PPA tidak akan berjalan baik jika terdapat ketidasepahaman alokasi anggaran antara Pemerintah dengan Kongres ketika membahas anggaran tahunan negara atau ketika membahas ketentuan pelaksanaannya (*budgetary directives*) pada tahun tertentu.

Kedua, terkadang pelaksanaan PPA juga membutuhkan dukungan perubahan legislasi, atau konstitusi. Perubahan tersebut juga sangat bergantung dan memerlukan persetujuan Kongres. Salah satu preseden terkait dengan ini, misalnya terdapat pada Periode PPA, di era Presiden Cardoso. Presiden Cardoso yang terinspirasi dengan *Plan of Goals (Programa de Metas)* dari Presiden Juscelino Kubitschek, Presiden Brazil sebelumnya., berupaya untuk mereformasi sistem ketenagakerjaan Brazil termasuk di dalam pembaharuan sistem jaminan sosial, dengan memperpanjang usia pensiun. Perpanjangan usia pensiun ini membutuhkan amandemen konstitusi.²⁰³

Salah satu kesimpulan penting yang dapat diambil dari proses tersebut adalah rigiditas untuk mengubah perencanaan yang telah

201 Virgilio Alfonso Da Silva, *op.cit.*, hlm. 4.

202 *Ibid.*, hlm.5.

203 Peter Flynn, *op.cit.*, hlm. 418.

digariskan didalam DPSP dan PPA, dapat dijadikan model untuk menjaga keberlanjutan perencanaan pembangunan, terlepas dari pergantian pemerintahan, dalam hal ini lembaga kepresidenan.

3. Kaidah Penegakan Haluan Negara

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, ada dua model haluan negara yang diadopsi di Brazil yang relevan dengan diskursus GBHN di Indonesia, yaitu haluan negara dalam konstitusi atau yang di beberapa negara diberi nama *Directive Principles of State Policy* (DPSP), dan PPA yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan. Tidak banyak literatur, setidaknya dalam Bahasa Inggris, yang membahas bagaimana DPSP yang tersebar dalam beberapa bab di Konstitusi Brazil diimplementasikan. Beberapa tulisan yang membahas implementasi DPSP di Brazil mengkontekstkan pada hak-hak sosial dan ekonomi sebagai salah satu materi DPSP. De Waal & Currie (1999) sebagaimana dikutip Gerard Hogan (2013), ketika membahas hak-hak sosial dan ekonomi dalam Konstitusi Afrika Selatan yang *directly enforceable* (dapat ditegakkan secara langsung) di pengadilan, menyebut hak – hak ekonomi dan sosial dijamin dalam Konstitusi Brazil, Portugal, India dan Irlandia sebagai DPSP yang tidak dapat ditegakkan secara langsung melalui pengadilan, tetapi dapat mempengaruhi penafsiran hak-hak tersebut dengan dengan memahami secara mendalam (*read into*) hak-hak tersebut atau dikaitkan dengan penafsiran undang-undang.²⁰⁴ Hogan sendiri mengomentari hal tersebut sebagai pernyataan yang tepat, walaupun selanjutnya ia tidak membahas implementasi prinsip-prinsip tersebut di Brazil, semenjak fokus artikel Hogan membahas DPSP di Konstitusi Irlandia.²⁰⁵ Secara khusus, Hogan mengomentari pernyataan tersebut dalam implementasi di pengadilan Irlandia dan Brazil yang menurutnya, kedua pengadilan menolak untuk memperlakukan hak-hak sosial ekonomi sepenuhnya tidak dapat dituntut di pengadilan.²⁰⁶

Publikasi lainnya, dari Oscar Vilhena Vieira (2013), walaupun tidak menyebut secara tegas klausul-klausul hak – hak sosial ekonomi atau hak-hak fundamental lainnya dalam Konstitusi Brazil sebagai DPSP,

204 Lihat Gerard Hogan, “Directive Principles, Socio-Economic Rights And The Constitution”, *Irish Jurist*, 2001, New Series, Vol. 36 (2001), p.175.

G. Hogan, “Directive Principles, Socio-Economic Rights and The Constitution,” *Irish Jurist*, 2001, New Series, vol. 36, , 2001, hlm. 174-198.

205 *Ibid.*

206 *Ibid.*

namun menggambarkan dengan cukup komprehensif bagaimana hak-hak tersebut ditegakkan melalui pengadilan.²⁰⁷ Menurut Vieira, dalam kaitan dengan hak-hak sosial, Mahkamah Agung (MA) Brazil memutus secara progresif beberapa perkara yang terkait dengan hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak mogok dan hak atas cuti melahirkan (*maternity leaves*) sebagaimana diuraikan berikut ini.²⁰⁸ Dalam kasus hak atas pendidikan, MA Brazil mewajibkan negara-negara bagian dan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban finansial yang diatur dalam konstitusi²⁰⁹ dan kewajiban untuk memberi tempat dalam sistem sekolah.²¹⁰ Dalam perkara hak atas pelayanan kesehatan yang baik dan pengobatan, MA Brazil juga memutuskan pasien dapat meminta pengobatan gratis dalam sistem kesehatan nasional. Yang menarik, bahkan MA Brazil pernah memutus sebuah amandemen konstitusi tidak konstitusional, untuk kasus hak atas cuti melahirkan, karena dianggap melanggar hak atas kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Amendemen tersebut memberikan suatu batasan/plafon maksimal (*a ceiling*) untuk tunjangan melahirkan, sementara kelebihanannya menjadi tanggung jawab perusahaan.²¹¹ Hal ini dianggap memberikan disinsentif bagi perusahaan ketika mempekerjakan perempuan. MA Brazil juga akhirnya memutuskan hak mogok untuk pegawai negeri sipil dilaksanakan berdasarkan undang-undang biasa (yang mengatur ketenagakerjaan), setelah 20 tahun Brazil tidak membuat regulasi khusus mengenai masalah tersebut.

Selain itu, beberapa kasus hak-hak sipil yang diputus MA Brazil yang cukup progresif antara lain: larangan ekstradisi ke negara-negara yang tidak melindungi atau memberikan jaminan *due process* atau yang masih menerapkan hukum mati, membolehkan penelitian *stem-cell* pada embrio beku manusia karena dianggap hal tersebut tidak dapat disamakan

207 Oscar Vilhena Vieira, "Descriptive Overview Of The Brazilian Constitution And Supreme Court", dalam Oscar Vilhena, Upendra Baxi and Frans Viljoen (Eds), *Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa*, Pretoria: Pretoria University Press, 2013, hlm. 102.

208 *Ibid.*

209 Seperti UUD 1945 setelah perubahan, Pasal 212 Konstitusi Brazil 1988 juga mengatur kewajiban minimal alokasi anggaran untuk pendidikan, yaitu minimal 18 % untuk anggaran nasional, dan 25 % masing-masing untuk anggaran negara bagian, distrik federal dan pemerintah daerah dari pendapatan pajak, termasuk yang berasal dari dana perimbangan.

210 Oscar Vilhena Vieira, *Op.cit.*

211 Di Brazil tunjangan melahirkan diberikan oleh negara. Lihat Brazil Government, "Learn more about Brazil's maternity benefit for female workers", 16 Agustus, 2018, <http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2018/08/learn-more-about-brazils-maternity-benefit-for-female-workers>

statusnya dengan orang telah dilahirkan, membolehkan aborsi karena indikasi penyakit tertentu pada janin (*anencephalic fetus*), dekriminalisasi mariyuana, dan pembatalan Undang-Undang Pers yang sangat membatasi kebebasan pers.²¹² Namun demikian, ada pula kasus hak-hak sipil yang secara kontroversial diputus oleh MA Brazil, seperti penundaan hak untuk mempublikasikan hasil investigasi kasus korupsi politisi menjelang pelaksanaan pemilu.²¹³

Di luar diskusus penegakan hak-hak sosial-ekonomi sebagai DPSP atau hak-hak fundamental pada umumnya melalui pengadilan, tim peneliti belum menemukan praktik pelaksanaan DPSP lainnya dalam Konstitusi Brazil, seperti yang terkait dengan tatanan ekonomi (*Economic Order – Title VII*) atau tatanan sosial (*Social Order – Title VIII*).

B. Filipina

Filipina merupakan negara yang mengadopsi bentuk pemerintahan Republik dengan sistem pemerintahan Presidensial. Filipina adalah negara kesatuan dengan sistem pemerintahan terpusat berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan. Adapun cabang-cabang kekuasaan pemerintahan Filipina terdiri dari, cabang kekuasaan Eksekutif yang dipimpin oleh seorang Presiden, yang pengisian jabatannya melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat; cabang kekuasaan Legislatif yang mengadopsi sistem *bicameral* terdiri dari kamar *Senate* dan Kamar *House of Representative*. *Senate* dan *House of Representative* membentuk Kongress yang kekuasaannya adalah membentuk undang-undang. Filipina juga memiliki kekuasaan peradilan, yang puncak kekuasaannya berada di Mahkamah Agung.²¹⁴

Sejak kemerdekaan, Filipina telah memiliki tiga konstitusi, yakni Konstitusi 1935 yang mendasari kemerdekaan dari kekuasaan kolonial Amerika dan dirancang sepenuhnya dengan model Konstitusi Amerika dengan tiga cabang kekuasaan dan sebuah *Bill of Rights*; Konstitusi

212 Oscar Vilhena Vieira, *Op.Cit.*, hlm. 100 – 101; Virgilio Alfonso Da Silva, *The Constitution of Brazil a contextual analysis*, Oxford: Hart Publishing, 2019, hlm. 117 – 118, 137.

213 *Ibid.*, hlm. 101.

214 ASEAN Law Institute, Legal System in Philippines : Government and State, <https://aseanlaw.institute/legal-system-in-philippines/>, diakses pada 24 Agustus 2020; Soliman M. Santos, Jr, 'Philippines' dalam Cheryl Saunders & Graham Hassall (eds), *Asia – Pacific Constitutional Yearbook 1997* (1999), hlm 189.

1973 (sebagaimana telah diubah tahun 1976 dan 1981) dimana ketentuan peralihannya digunakan oleh Marcos sebagai dasar pembenaran keberlakukannya *emergency power*; serta Konstitusi 1987 sebagai konstitusi yang saat ini berlaku.²¹⁵

Menurut Raul C. Pangalangan, Konstitusi Filipina setidaknya memiliki tiga materi yang dipandang sebagai inovasi konstitusi dalam Konstitusi 1987, dimana salah satunya adalah pencantuman DPSP di dalam konstitusi, disamping ketentuan tentang Hak-Hak Asasi Manusia, dan mekanisme recall dan referendum bagi pejabat terpilih melalui mekanisme pemilihan umum.²¹⁶

1. Materi Muatan

Seperti diungkapkan sebelumnya, konstitusi yang berlaku saat ini adalah Konstitusi 1987. Konstitusi 1987 terdiri dari dua puluh delapan (28) pasal, dengan masing-masing bab memiliki rata-rata 20 ayat (sections). DPSP sendiri termuat dalam Pasal 1, yang berisikan beberapa prinsip, sebagai berikut :

215 Raul C. Pangalangan, 'Why a Philippine Human Rights Commission? Its Place in a Constitutional Order- An Inquiry into the Power and Limits of Liberal Constitutionalism' dalam Akira Osuka (ed), *Perspectives of Constitutionalism in Asia*, Tokyo: Shinzansha International, 2003, hlm 285.

216 Raul C. Pangalangan, *op. cit*, hlm 286.

- | | |
|--|--|
| i. Pengakuan bantuan Tuhan Yang Mahakuasa (Pembukaan) | ix. Pemisahan kekuasaan (Pasal VI, ayat 1) |
| ii. Kedaulatan rakyat (Pasal II, ayat 1) | x. Kekuasaan kehakiman yang merdeka (Pasal VIII, ayat 1) |
| iii. Penolakan perang sebagai instrument kebijakan (Pasal II, ayat 2) | xi. Jaminan otonomi daerah (Pasal X, ayat 2) |
| iv. Supremasi kekuasaan sipil atas militer (Pasal II, ayat 3) | xii. Moralitas pegawai negeri sipil dan akuntabilitas pejabat publik (Pasal XI, ayat 1) |
| v. Pemisahan geraja dan negara (Pasal II, ayat 6) | xiii. Nasionalisasi sumber-sumber daya alam dan perusahaan-perusahaan swasta tertentu yang berkaitan dengan kepentingan publik (Pasal XII, ayat-ayat 2, 3, 17, 18) |
| vi. Pengakuan pentingnya keluarga sebagai institusi sosial dasar dan pentingnya peran kaum muda dalam pembangunan bangsa (Pasal II, ayat-ayat 12, 13 dan Pasal XV) | xiv. Prinsip non-suability negara (Pasal XVI, ayat 3) |
| vii. Jaminan hak asasi manusia (Pasal III, ayat 1-22) | xv. Aturan mayoritas |
| viii. Pemerintahan berdasarkan hak pilih (Pasal V, ayat 1) | xvi. Pemerintahan oleh hukum, dan bukan oleh kekuasaan. |

Konstitusi Filipina membagi DPSP ke dalam dua kelompok besar, yakni *Principles* dan *State Policies*. *Principles* termuat pada ayat 1 sampai dengan 6 dan *State Policies* termuat pada ayat 7 sampai dengan 28. Pada dasarnya *Principles* berisikan prinsip-prinsip terkait dengan aspek sosial dan politik, yang meliputi :

1. Pernyataan Filipina sebagai Republik dan negara demokratis berdasarkan kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 1). Prinsip ini merupakan penegasan terhadap demokrasi sebagai karakter pemerintahan yang tertuang dalam Pembukaan. Manifestasi teraktualisasi dalam bentuk norma-norma konkret, seperti di antaranya, perlindungan hak asasi

manusia (*Bill of Rights*), pengadopsian pemisahan kekuasaan dan *check and balances*, dan pemilihan umum.²¹⁷

2. Pernyataan Filipina sebagai negara damai, dengan tidak menggunakan perang sebagai basis dari kebijakan nasionalnya, dan ketertundukan terhadap prinsip-prinsip hukum internasional terkait dengan perdamaian, kesetaraan, keadilan, kebebasan, kerjasama, dan perdamaian dunia (Pasal 1 ayat 2);
3. Supremasi sipil, dimana kedudukan militer hanya sebagai alat pertahanan dan keamanan nasional, dan mempertahankan kedaulatan dan integritas dari wilayah territorial nasional (Pasal 1 ayat 3). Prinsip ini kemudian tertuang lebih lanjut di dalam Pasal XVI ayat 5, yang melarang keterlibatan militer dalam kehidupan politik.
4. Kewajiban negara untuk melayani dan melindungi rakyat; kewajiban rakyat untuk mempertahankan negara, melalui mobilisasi umum untuk keperluan militer dan sipil berdasarkan undang-undang.²¹⁸
5. Ketertiban dan kedamaian, melindungi jiwa, kebebasan, dan property, dan mempromosikan kesejahteraan umum adalah hal pokok dari hak rakyat akibat dari buah demokrasi. Prinsip ini kemudian diatur lebih lanjut dalam teks konstitusi, seperti pada Pasal XVI ayat 6, yang menagatur kewajiban negara untuk memelihara ketentraman dan ketertiban,²¹⁹
6. Pemisahan antara Gereja dan Agama, yang kemudian diikuti larangan untuk membuat ketentuan perundang-undangan terkait dengan promosi agama tertentu (Pasal III ayat 5),

Sedangkan *state policies* berisikan serangkain kewajiban-kewajiban sosial, ekonomi dan budaya pemerintah, dan juga melakukan pengaturan terkait dengan kebijakan luar negeri Filipina. Sebagai contoh, pada Pasal II ayat (7) dari State Policies tersebut dibunyikan bahwa negara -Filipina- berkewajiban menerapkan kebijakan politik luar negeri yang independen. Hal ini terkait dengan hubungan dengan negara lain, dimana pertimbangan utama harus berdasarkan kedaulatan nasional, keutuhan wilayah, kepentingan nasional, dan hak untuk menentukan pendapat sendiri. Pada hak terkait dengan Kesehatan, konstitusi diwajibkan untuk melindungi

217 Hector S. De Leon, op., cit, hlm 44-45.

218 Ibid, hlm 50.

219 Joaquin G. Bernas, S.J., The 1987 Constitution..., op., cit, hlm 64.

dan mempromosikan hak atas Kesehatan dan kesadaran akan pentingnya Kesehatan.²²⁰

2. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara

Berbeda dengan praktik Brazil dimana kaidah-kaidah DPSP disertai norma operasional, DPSP Filipina tampak lebih memperlihatkan sebagai sebuah dokumen aspirasi yang dituangkan dalam frasa-frasa dimana derajat ‘*generality*’ lebih terlihat. Konstitusi 1987 tidak mengatur secara spesifik bagaimana kaidah-kaidah DPSP dilaksanakan. Oleh karena itu diasumsikan bahwa kaidah pelaksana akan dibuat oleh *Congress* sebagai badan yang berwenang membuat undang-undang ataupun dibuat oleh cabang kekuasaan eksekutif, baik dalam bentuk peraturan, tindakan, maupun kebijakan.

Joseph Raz dalam artikelnya yang berjudul ‘*On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries*’ menjelaskan bahwa gagasan konstitusi dalam wacana-wacana hukum acapkali digunakan untuk menunjukkan dua hal yang berbeda, yaitu ‘*thin*’ sense (pengertian ‘tipis’) dan ‘*thick*’ sense (pengertian ‘tebal’).²²¹ Dalam pengertian pertama, konstitusi adalah ketentuan-ketentuan hukum yang membentuk dan mengatur organ-organ utama negara serta kewenangan-kewenangannya, dan secara *ipso facto* termasuk ketentuan-ketentuan yang membentuk prinsip-prinsip dasar negara: demokrasi bila konstitusi membentuk organ-organ demokrasi pemerintahan; federalisme jika konstitusi membentuk struktur federal; dan lain-lain.

Pengertian ‘*thick*’ justru menurut Raz kurang jelas, dan tampaknya setidaknya terdapat beberapa pengertian yang terdapat dalam penggunaan kategori ini yang berbeda-beda antara satu budaya hukum dengan budaya hukum yang lain. Dalam konteks penulisannya, Raz mengartikan konstitusi yang memuat kombinasi dari tujuh ciri, sebagai berikut:

220 Pasal II ayat (15) Konstitusi Cina

221 Joseph Raz, ‘*On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries*’ dalam Larry Alexander, *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, hlm 153.

- Pertama;** menginkorporasikan ‘*thin*’ sense, konstitusi menetapkan aturan-aturan dasar dan kewenangan organ-organ utama negara. Ciri ini mengidentifikasi konstitusi sebagai suatu hal yang bersifat konstitutif bagi struktur politik dan hukum.
- Kedua;** konstitusi dimaksudkan mencapai durasi yang Panjang, menyediakan kerangka kerja yang stabil untuk lembaga-lembaga politik dan hukum, yang dapat disesuaikan dan diubah sesuai dengan perkembangan, namun secara mendasar mempertahankan stabilitas dan keberlangsungan struktur politik dan hukum, serta prinsip-prinsip dasar yang dijadikan sebagai pedoman bagi lembaga-lembaga yang dibentuk oleh konstitusi. Artinya, konstitusi merupakan dokumen yang stabil, paling tidak dalam aspirasi yang ada dalam konstitusi tersebut.
- Ketiga;** konstitusi biasanya berbentuk tertulis, baik dalam satu dokumen ataupun dalam dokumen tertulis dengan jumlah pasal yang tidak terlalu banyak.
- Keempat;** konstitusi merupakan ketentuan yang bersifat superior dibandingkan dengan ketentuan lainnya. Hal ini berarti apabila ketentuan di bawahnya bertentangan dengan konstitusi, maka ketentuan yang bertentangan tersebut menjadi tidak berlaku.
- Kelima;** terdapat prosedur pengadilan untuk mengimplementasikan superioritas konstitusi melalui proses pengadilan dengan mana kompatibilitas sebuah aturan atau tindakan hukum lainnya dengan konstitusi dapat diuji. Ketentuan atau tindakan yang tidak kompatibel atau tidak sejalan dengan konstitusi dapat dinyatakan tidak berlaku atau batal. Ciri ini menunjukkan bahwa konstitusi adalah *justiciable*.
- Keenam;** meskipun terdapat prosedur perubahan konstitusi, namun prosedur perubahan tersebut umumnya lebih sulit dibandingkan dengan perubahan undang-undang. Ciri ini menunjukkan bahwa ‘*the constitution is entrenched*’.
- Ketujuh;** pasal-pasal konstitusi, termasuk prinsip-prinsip pemerintahan (demokrasi, federalisme, hak-hak dasar sipil dan politik, dan lain-lain) dibuat sebagai ekspresi kepercayaan umum masyarakat mengenai cara-cara mereka diperintah.

Jika merujuk pada pendapat Raz di atas, maka tidak diragukan lagi Konstitusi 1987 memenuhi pengertian ‘*thin*’ dan ‘*thick*’ tersebut, yang dapat dilihat dari materi-materi muatan, termasuk prinsip direktif dan kebijakan negara. Uraian selanjutnya membahas mengenai hal ini.

Dalam Bab II telah dijelaskan secara rinci mengenai makna dan fungsi Pembukaan atau *Preamble* sebuah konstitusi dengan menggunakan pendapat Liav Orgad dalam artikel “*The Preamble in Constitutional Interpretation*”. Artikel ini menjelaskan cara memahami sebuah pembukaan konstitusi melalui pendekatan formal (*in formal terms*) dan pendekatan *substantive* (*in substantive terms*).²²² Dalam pendekatan formal, Orgad menyebut pembukaan merupakan pengantar sebuah konstitusi yang biasanya mengandung judul formal “*Preamble*” atau istilah lain yang setara²²³, serta ada juga yang tidak diberikan judul secara khusus sebagai pembukaan namun memiliki substansi pembukaan. Orgad berpendapat pendekatan formal ini sangat sederhana dan terlalu teknis. Sementara itu, dalam pendekatan substantif, pembukaan tidak memerlukan letak spesifik dalam sebuah konstitusi melainkan lebih pada substansi isinya yang menyajikan sejarah dibalik berlakunya konstitusi, sehingga didalamnya akan terkandung prinsip-prinsip dasar (*core principles*) maupun nilai dasar (*value principles*).

Bab mengenai DPSP bukanlah materi baru dalam sistem konstitusi Filipina karena Konstitusi 1935 memuat lima ketentuan, sedangkan Konstitusi 1973 memuat sepuluh ketentuan. Disepakati bahwa Konstitusi 1987 memuat lebih banyak ketentuan mengenai DPSP yang diletakkan dalam bab setelah Pembukaan. Terdapat beberapa alasan penempatan dalam sistematika tersebut, antara lain: memberikan afirmasi positif; menegaskan niat negara; memperlihatkan kepada negara lain bahwa rakyat Filipina merupakan rakyat yang bersyukur atas karunia Tuhan Yang Mahakuasa; tipe pemerintahan seperti apa yang didukung oleh rakyat; serta dimensi-dimensi kekuasaan, keistimewaan serta

222 Liav Orgad, “The preamble in constitutional interpretation,” *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 4 (2010): 714–738.

223 Orgad, “The preamble in constitutional interpretation.” misalnya dalam Pembukaan Konstitusi Albania dan Bahrain menggunakan kata “Foreword”, atau dalam Pembukaan Konstitusi Jepang menggunakan kata “Preface”.

tanggung jawab apa yang dimiliki oleh warga negara sebagai pembayar pajak yang harus disadari yang pada gilirannya mengingatkan bahwa tiap keistimewaan selalu berbanding lurus dengan tanggung jawab.²²⁴ Oleh karenanya menjadi penting bahwa pernyataan-pernyataan dalam pasal ini (maksudnya pasal yang mengatur DPSP) diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal selanjutnya.

Komisioner Jose Nolleto dan Joaquin Bernas menyatakan secara substansi, DPSP yang terdapat dalam Konstitusi 1987 berfungsi:

*“to serve as a statement of the basic ideological principles that underlie the Constitution. As such, the provisions shed light on the meaning of other provisions of the Constitution and they are a guide for all departments of the government in the implementation of the Constitution”.*²²⁵

(bertindak sebagai sebuah pernyataan prinsip ideologi dasar yang mendasari Konstitusi. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan tersebut menjelaskan arti terhadap ketentuan-ketentuan lain dalam Konstitusi dan mereka menjadi sebuah petunjuk untuk semua departemen pemerintahan dalam implementasi Konstitusi ini)

Membaca sejarah ketentuan DPSP Konstitusi 1987 ternyata tidak dapat dilepaskan dari ketentuan serupa dalam Konstitusi 1935 dan Konstitusi 1973. Konstitusi 1935 memberi judul ‘*Declaration of Principles*’ dan tempat ketentuan semacam ini dalam skema konstitusi digambarkan oleh Vicente Sinco sebagai berikut:

“This portion of the Constitution might be called the basic political creed of the nation. It lays down the policies that the government is bound to observe... the provisions prescribe the fundamental obligations of the government, particularly the legislative and executive departments as its policy determining organs. It is incumbent on the people to demand fulfillment of these government duties through the exercise of the right of suffrage. But indirectly some of these principles may aid the courts in determining the

224 Joaquin G. Bernas, S.J., *The Intent of the 1986 Constitution Writers*, Manila: Rex Book Store, 1995, hlm 72-73.

225 *Ibid*, hlm 73.

validity of statutes or executive acts in justiciable cases".²²⁶

(bagian dari Konstitusi ini dapat disebut sebagai keyakinan dasar politik bangsa. Ia menetapkan kebijakan-kebijakan yang mengikat pemerintah untuk dipatuhi...ketentuan-ketentuan tersebut menentukan kewajiban-kewajiban pemerintah yang bersifat fundamental, terutama bagi lembaga-lembaga legislatif dan eksekutif sebagai organ penentu kebijakan. Adalah menjadi kewajiban bagi rakyat untuk menuntut pemenuhan kewajiban-kewajiban pemerintah tersebut melalui pelaksanaan hak memilih. Namun secara tidak langsung beberapa prinsip tersebut dapat memberikan bantuan bagi pengadilan dalam menetapkan validitas undang-undang atau tindakan-tindakan pemerintah dalam kasus-kasus yang *justiciable*).

Secara umum, ketentuan-ketentuan mengenai prinsip-prinsip yang terdapat dalam Konstitusi 1935 tidak bersifat *self-executing* yang dapat ditegakkan secara langsung oleh pengadilan. Prinsip-prinsip tersebut dimaksudkan sebagai arahan atau petunjuk kepada cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dalam hal kedua cabang kekuasaan tersebut tidak mengindahkan arahan atau petunjuk, maka pemulihan tidak dapat dilakukan melalui pengadilan, melainkan pemulihan menggunakan jalur politik.²²⁷

Namun demikian, bukan berarti ketentuan-ketentuan yang bersifat arahan tersebut tidak berguna dalam litigasi, terutama saat pengadilan memeriksa dan memutus perkara pengujian peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, prinsip 'keadilan sosial' (*social justice*) yang terdapat dalam bagian lima Deklarasi Prinsip Konstitusi 1935 telah berhasil melakukan perubahan pandangan secara fundamental oleh pengadilan terhadap '*the right to property*' dan kewenangan pemerintah untuk mengatur hak tersebut.²²⁸

DPSP yang terdapat dalam Konstitusi 1987 berjumlah lebih banyak. Jika Konstitusi 1935 memiliki lima ayat dan Konstitusi 1973 memiliki sepuluh ayat, maka jumlah dalam Konstitusi 1987

226 Joaquin G. Bernas, S.J., *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines: A Commentary*, Manila: Rex Book Store, 2002, hlm 31.

227 *Ibid*, hlm 32.

228 *Ibid*.

bertambah lebih dari dua kali lipat menjadi 28 ayat. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi 1987 dibuat dengan semangat yang sama dengan semangat yang terdapat dalam Konstitusi 1935 dan Konstitusi 1973, namun terdapat usaha untuk membedakan antara ‘*Declaration of Principles*’ dengan ‘*State Policy*’. Dengan judul seperti yang terdapat dalam Konstitusi 1973, Konstitusi 1987 tampaknya juga mengindikasikan bahwa ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pasal II tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang sama.²²⁹ ‘*The principles*’ dimaksudkan sebagai aturan mengikat (*binding rules*) yang harus dipatuhi dalam setiap tindakan pemerintahan, sementara ‘*policies*’ adalah ‘*guidelines*’ untuk orientasi negara.²³⁰ Dalam praktik, perbedaan tersebut menjadi tidak terlalu signifikan karena tidak seluruh keenam prinsip tersebut bersifat ‘*self-executory*’ dan beberapa ‘*policies*’ telah memperkuat hak-hak yang bersifat *justiciable*.²³¹

Membaca ketentuan-ketentuan DPSP, materi muatannya sangat beragam atau dengan kata lain memiliki spektrum yang sangat luas. Tak pelak lagi perluasan jumlah materi muatan DPSP merupakan reaksi dari berbagai persoalan politik, ekonomi, sosial, hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain yang terjadi selama pemerintahan Marcos yang otoriter yang dilandasi oleh keberlakuan martial law selama bertahun-tahun. Raul C. Pangalangan menyatakan bahwa materi-materi yang dimuat dalam DPSP bertujuan ‘to ensure a post-EDS reform agenda’ (memastikan agenda reformasi pasca EDSA).²³²

Terdapat prinsip dan kebijakan kepentingan dan keamanan nasional yang tidak menjadikan perang dan nuklir sebagai kebijakan nasional, pemisahan gereja dan negara (baca, agama dan negara), hubungan internasional, larangan dinasti politik, keluarga sebagai inti masyarakat dan negara, generasi muda, seni dan budaya. Tidak kalah penting adalah materi mengenai segala aspek yang berhubungan dengan keadilan sosial (*social justice*), yang sangat erat berkaitan dengan hak-hak asasi manusia di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Meski ketentuan-ketentuan mengenai

229 Joaquin G. Bernas, S.J., *The Intent...*, op., cit, hlm 73.

230 Ibid, hlm 33.

231 Ibid, hlm 33.

232 Raul C. Pangalangan, ‘Why a Philippine...’, op., cit, hlm 290.

hak-hak ini juga terdapat dalam bagian lain dari Konstitusi 1987.

Menganggapi pengelompokan dalam pasal-pasal berbeda, Diane A. Desierto menyatakan:

*‘The 1987 Constitution contains multiple and specific provisions on socio-economic rights. Some are found in Article II (Declaration of Principles and State Policies), others in Articles XIII (Social Justice and Human Rights), XIV (Education, Science and Technology, Arts, Culture, and Sports), and XV (The Family). The particular categorization or grouping of a socio-economic right in any of these Articles seems immaterial to its justiciability’.*²³³

(Konstitusi 1987 memuat ketentuan yang banyak dan spesifik tentang hak-hak ekonomi dan sosial. Beberapa ditemukan di Pasal II (Deklarasi Prinsip-prinsip dan Kebijakan-kebijakan Negara), lainnya di Pasal XIII (Keadilan Sosial dan Hak-hak Asasi Manusia), XIV (Pendidikan, Ilmu pengetahuan, Seni, Budaya, dan Keolahragaan), serta XV (Keluarga). Pengelompokan atau kategorisasi tertentu dari hak sosial ekonomi dalam pasal-pasal tersebut tampaknya tidak terlalu penting untuk menentukan apakah ia justiciable atau tidak.

Mengingat ketentuan-ketentuan dalam DPSP bersifat prinsip dan kebijakan, maka menimbulkan pertanyaan penting mengenai bagaimana cara menegakkan ketentuan-ketentuan tersebut, dalam arti apakah bersifat self-executing (dapat langsung ditegakkan) atau non-self-executing (tidak dapat ditegakkan secara langsung) yang pada gilirannya menyentuh pada pertanyaan mengenai *justiciable* atau *non-justiciable*.

3. Kaidah Penegakan Haluan Negara

Sebelum membahas penegakan DPSP secara rinci, penting untuk mengutip pendapat ahli mengenai peran ketentuan-ketentuan mengenai prinsip-prinsip dan kebijakan, yang antara lain dikemukakan oleh Tarunabh Khaitan. Ia menjelaskan:

²³³ Diane A. Desierto, ‘Justiciability of Socio-Economic Rights: Comparative Powers, Roles, and Practices in the Philippines and South Africa’, *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol 11.1, 2009, hlm 134.

*'Directive principles are expressive constitutional directives to the political organs of the state to programmatically secure certain transformative goals. Constitutional texts typically describe them as "not enforceable by any court" but "nevertheless fundamental in the governance of the country."'*²³⁴

(Prinsip-prinsip direktif merupakan direktif konstitusi yang bersifat ekspresif terhadap oragan-organ politik negara untuk mengamankan tujuan-tujuan transformatif tertentu secara terprogram. Teks konstitusi menggambarkannya sebagai sesuatu yang tidak dapat ditegakkan oleh pengadilan apapun, namun [berperan] sangat fundamental bagi penyelenggaraan negara).

Khaitan berpendapat minimnya perhatian para ilmuwan terhadap DPS ini disebabkan sebagai sebuah ketentuan, DPSP semata-mata bersifat moral, tidak ada implikasi, bahkan yang terburuk mengatakan DPSP sebagai sebuah desain yang cacat.²³⁵ Jika dipahami sebagai ketentuan yang mengandung kelemahan-kelemahan, mengapa hampir sepertiga konstitusi dunia memuat DPSP ini, lanjut Khaitan.²³⁶ Jikapun tidak diremehkan, para ahli acapkali memusatkan perhatian mengenai apa yang dilakukan oleh pengadilan terhadap ketentuan yang dianggap non-justiciable, terutama dalam hubungannya dengan hak-hak fundamental. Secara umum dijumpai bahwa pengadilan menggunakannya sebagai alat untuk melakukan penafsiran, sebagai sebuah sumber terhadap hak-hak fundamental yang tidak ditentukan secara spesifik, dan sebagai sebuah alasan yang digunakan sebagai argumentasi untuk menunda sebuah undang-undang atau kebijakan yang keberadaannya sedang dipertanyakan atau digugat.²³⁷

Khusus mengenai DPSP Filipina, meskipun dipandang sebagai 'constitutional inventory of fundamental community values and interests', namun pembentukannya sejak awal dipandang sebagai sesuatu hal yang membingungkan.²³⁸ Selengkapnya Raul C. Pangalangan berpendapat:

234 Tarunabh Khaitan, 'Directive Principles and the Expressive Accommodation of Ideological Dissenters', Melbourne Legal Studies Research Paper Series No. 790, hlm 2, <https://ssrn.com/abstract=2888987>, diunduh 24 Agustus 2020

235 Ibid, hlm 3.

236 Ibid.

237 Ibid.

238 Raul C. Pangalangan, 'Why a Philippine...', op., cit, hlm 290.

*‘The Article II “Declaration of Principles and State Policies” reflects an obstinate tendency during the 1986 Constitutional Commission... to ensure a post-EDSA reform agenda by writing it out in agonizing detail into the Constitution itself. Indeed, there were even attempts to smuggle into the Bill of Rights, and thereby reinforce, claims to “education, food, environment and health”. To ward these off, it was repeatedly explained that the Bill of Rights was a list of what government cannot do and that the rights therein were accordingly “self-executing”. In contrast, social justice claims were “affirmative commands on the State to do something”, i.e., what government must do. These required legislative implementation and were more appropriately listed in the social justice provisions, as eventually reflected in the final draft’.*²³⁹

(Pasal II tentang Deklarasi Prinsip-prinsip dan Kebijakan-kebijakan Negara merefleksikan tendensi keras kepala selama [masa tugas] Komisi Konstitusi 1986... untuk memastikan agenda pembaharuan pasca EDSA dengan cara menuliskannya dalam sebuah rincian ke dalam Konstitusi. Bahkan, terdapat usaha-usaha untuk menyelundupkannya ke dalam Bill of Rights, dan oleh karenanya memperkuat hak untuk “pendidikan, pangan, lingkungan dan kesehatan”. Untuk menepis, acapkali dijelaskan bahwa Bill of Rights adalah sebuah daftar mengenai apa-apa yang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dan bahwa hak-hak tersebut pada akhirnya bersifat self-executing. Sebaliknya, tuntutan-tuntutan keadilan sosial merupakan perintah kepada Negara untuk melakukan sesuatu, yaitu pemerintah harus berbuat. Hal-hal tersebut memerlukan implementasi legislasi dan lebih tepat dimasukkan dalam daftar dalam ketentuan-ketentuan keadilan sosial, yang pada akhirnya terefleksi dalam rancangan akhir).

Tidak banyak buku ataupun artikel yang secara khusus menjelaskan penegakan kaidah-kaidah DPSP. Kalaupun ada, sebagian besar menuliskan penegakan dalam kerangka hak-hak ekonomi dan sosial sebagaimana ditulis oleh Raul C. Pangalangan dan Diane A. Desierto. Dalam kedua tulisan tersebut dijelaskan bagaimana peran Mahkamah Agung dalam

239 Ibid.

memeriksa dan memutus perkara-perkara di bidang tersebut. Selain itu, dalam tulisan Raul C. Pangalangan dijumpai penjelasan mengenai perkara-perkara yang tidak berhubungan dengan hak-hak ekonomi, misal dalam perkara mengenai lotere dan pajak pertambahan nilai yang akan dijelaskan di bagian bawah.

Dalam praktik, Mahkamah Agung Filipina mempunyai pandangan yang berbeda mengenai DPSP ini, yang terefleksi dalam putusan-putusannya yang dikategorikan sebagai putusan monumental (*landmark decision*), baik yang berkenaan dengan perkara yang menyangkut justiciability hak-hak ekonomi dan sosial ataupun juga ketentuan lain dalam DPSP. Intinya, Mahkamah Agung menyatakan bahwa DPSP merupakan *self-executing norms*, namun pada putusan lainnya Mahkamah Agung menyatakannya *non-self-executing norms*.

1. *Self-executing Norms*

Perkara pertama yang kemudian menghasilkan putusan monumental berkenaan dengan hak atas Kesehatan sebagaimana tertera dalam Pasal II ayat 15 dan hak masyarakat atas ekologi yang sehat dan seimbang sebagaimana diatur dalam Pasal II ayat 16.

Diane A. Desierto menyatakan bahwa ayat-ayat ini memberikan dasar konstitusional kedudukan hukum (*standing*) bagi gugatan perwakilan (*class suit*) yang memintakan pembatalan Perjanjian Lisensi Kayu (*Timber License Agreements* atau TLAs).²⁴⁰ Yang lebih fundamental adalah menyatakan bahwa hak atas kesehatan bersama-sama dengan hak atas ekologi yang seimbang dan sehat adalah ketentuan yang *self-executing*. Hal ini ternyata dalam putusan monumental *Oposa v Factoran*.²⁴¹

Perkara ini dibawa oleh sekelompok orang yang belum dewasa yang diwakili oleh orang tua mereka yang menuntut pembatalan seluruh perjanjian lisensi kayu yang saat itu berlaku dan berhenti menerbitkan perjanjian yang baru, atas dasar dampak serius yang ditimbulkan dari penggundulan hutan yang terus menerus berlanjut. Pihak pemerintah melalui Menteri Sumber daya Alam menyatakan bahwa gugatan gagal memperlihatkan hak spesifik yang dilanggar dan pertanyaan mengenai

240 Diane A. Desierto, loc. cit

241 *Minors Oposa v Factoran*, 224 SCRA 792, 30 Juli 1993. Raul C. Pangalangan, 'Why a Philippine...', op., cit, hlm 298.

apakah penebangan kayu diizinkan atau tidak merupakan pertanyaan politik (*political question*) yang harus ditunjukkan pada Congress atau cabang kekuasaan eksekutif. Terhadap gugatan ini, Pengadilan pertama yang memeriksa menjatuhkan dismissal. Akan tetapi Mahkamah Agung menolak putusan dismissal dengan menyatakan terdapat ‘*specific fundamental legal right*’ at stake, namely, *the right to a balanced and healthful ecology*.²⁴² Artinya, Mahkamah menyatakan terdapat hak spesifik yang fundamental bernama hak atas ekologi yang sehat dan seimbang. Dengan suara bulat, Mahkamah Agung menyatakan:

*‘While the right to a balanced and healthful ecology is to be found under the Declaration of Principles and State Policies and not under the Bill of Rights, it does not follow that it is less important than any of the civil and political rights enumerated in the latter. Such a right belongs to a different category of rights altogether for it concerns nothing less than self-preservation and self-perpetuation aptly and fittingly stressed by the petitioners the advancement of which may even be said to predate all governments and constitutions. As a matter of fact, these basic rights need not even be written in the Constitution for they are assumed to exist from the inception of humankind. If they are now explicitly mentioned in the fundamental charter, it is because of the well-founded fear of its framers that unless the rights to a balanced and healthful ecology and to health are mandated as state policies by the Constitution itself, thereby highlighting their continuing importance and imposing upon the state a solemn obligation to preserve the first and protect and advance the second, the day would not be too far when all else would be lost not only for the present generation, but also for those to come generations which stand to inherit nothing but parched earth incapable of sustaining life’.*²⁴³ (cetak tebal, Pen)

Selain itu, Mahkamah Agung menyatakan hak ini ‘*carries with it the correlative duty to refrain from impairing the environment*’, a duty codified in revised charter of the environment department, the administrative code, and earlier codes. The right is violated when the Government fails in its correlative duty or obligation. Finally, the case raises a justiciable and not

242 Ibid, hlm 291.

243 Diane A. Desierto, op., cit, hlm 135.

political question'.²⁴⁴

Menariknya, Justice Feliciano dalam pendapat yang terpisah meski sepakat dengan hasil putusan, mempertanyakan doktrin yang digunakan yang dikatakannya '*be subjected to closer examination*'.²⁴⁵ Selengkapnya, Justice Feliciano menyatakan:

'Where substantive standards as general as... "the right to health" are combined with remedial standards as broad ranging as "a grave abuse of discretion..." , the result will be... to propel the courts into the uncharted ocean of social and economic policy making'.²⁴⁶

Oleh sebab itu menurut Justice Feliciano, penggugat harus mampu memperlihatkan 'hak hukum yang lebih spesifik – sebuah hak yang dinyatakan dalam bahasa yang secara signifikan lebih rendah derajat keumumannya', yang mengandung 'standar dan norma yang spesifik dan dapat dioperasikan', serta menetapkan 'hak hukum yang spesifik dan dapat dioperasikan, daripada kebijakan konstitusi atau undang-undang'.²⁴⁷ Justice Feliciano menemukan bahwa hak atas ekologi yang sehat dan seimbang mempunyai 'ruang lingkup yang komprehensif' dan memiliki 'karakter yang umum', namun gagal mengidentifikasi hak hukum yang spesifik. Ia mengajukan dua hal penting: *pertama*, berkenaan dengan *due process*. Kecuali jika hak hukum yang dituntut telah dilanggar dan ditentukan secara spesifik, para terdakwa tidak akan dapat membela diri secara efektif. *Kedua*; Justice Feliciano menyinggung mengenai 'dasar pertimbangan yang lebih luas' berkenaan dengan tempat kewenangan pengadilan berhadapan dengan pembuatan kebijakan.²⁴⁸

Perkara kedua yang menunjukkan bahwa Mahkamah Agung menggunakan DPSP dalam pertimbangannya adalah *Manila Prince Hotel v Government Service Insurance System*.²⁴⁹ Mahkamah menyatakan bahwa tugas negara memberikan 'preferensi kepada orang Filipina yang mempunyai kualifikasi' dalam bentuk pemberian hak, privilege dan konsesi

244 Raul C. Pangalangan, 'Why a Philippine...', op., cit, hlm 291.

245 Ibid, 292.

246 Ibid.

247 Ibid.

248 Ibid.

249 Manila Prince Hotel v GSIS, G.R. No 122156, 3 February 1997. Ibid, hlm 298.

telah menimbulkan hak melakukan tindakan langsung di pengadilan.²⁵⁰

Perkara ini berkenaan dengan penjualan *Manila Prince Hotel* kepada pemenang tender, yakni perusahaan Malaysia. Mahkamah meminta kepada penjual yakni sebuah perusahaan pemerintah (*Government Service Insurance System*) menerima penawaran dari pihak yang kalah tender yakni perusahaan Manila Prince Hotel. Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal mengenai Ekonomi Nasional dan Warisan (*National Economy and Patrimoni*) adalah ketentuan yang ‘*self-executory*’ dan karenanya ‘*judicially enforceable*’. Mahkamah Agung memutuskan bahwa *the Manila Hotel* adalah warisan nasional yang meliputi baik sumber daya alam maupun warisan budaya dan sejarah bangsa.²⁵¹

Selengkapnya, Mahkamah Agung menyatakan:

‘In the grant of rights, privileges, and concessions covering the national economy and patrimony, the State shall give preference to qualified Filipinos’.

*A provision which lays down a general principle, such as those found in [the Constitution’s Declaration of Principles and State Policies] is usually not self-executing. But a provision which is complete in itself and becomes operative without the aid of supplementary or enabling legislation, or that which supplies sufficient rules by means of which the right grants may be enjoyed or protected, is self-executing. Thus, a constitutional provision is self-executing if the nature and extent of the right conferred and the liability imposed are fixed by the constitution itself... and there is no language indicating that the subject is referred to the legislature for action’.*²⁵² (cetak tebal, Pen)

Masih dalam perkara yang sama, dikatakan:

‘As against constitutions of the past, modern constitutions have been generally drafted upon a different principle and have often become in effect extensive codes of laws intended to operate directly upon the people in a manner similar to that of statutory

250 Ibid, hlm 292.

251 Ibid, hlm 293.

252 Ibid.

enactments, and the function of constitutional conventions has evolved into one more like that of a legislative body. Hence, unless it is expressly provided that a legislative act is necessary to enforce a constitutional mandate, the presumption now is that all provisions of the constitution are self-executing. If the constitutional provisions are treated as requiring legislation instead of self-executing, the legislature would have the power to ignore and practically nullify the mandate of the fundamental law. This can be cataclysmic. That is why the prevailing view is, as it has always been, that

'... in case of doubt, the Constitution should be considered self-executing rather than non-self-executing... Unless the contrary is clearly intended, the provisions of the Constitution should be considered self-executing, as a contrary rule would give the legislature discretion to determine when, or whether, they shall be effective. These provisions would be subordinated to the will of the law-making body, which could make them entirely meaningless by simply refusing to pass the needed implementing statute'.²⁵³

Pertimbangan Mahkamah Agung di atas memperlihatkan bahwa ketentuan-ketentuan Konstitusi diasumsikan dapat langsung diterapkan sepanjang tidak secara nyata-nyata ditegaskan perlu adanya ketentuan legislasi. Jika tidak diartikan dapat diterapkan secara langsung, maka akan timbul bencana besar karena dapat terjadi badan legislatif akan memiliki kekuasaan untuk mengabaikan dan 'membatalkan' mandat dari Konstitusi.

3.2. Non-self- executing Norms

a. *The constitutional clause on economic protectionism, which were cited to oppose the ratification of the WTO Agreement (Klausul konstitusi mengenai proteksi ekonomi, yang dikutip untuk melawan ratifikasi Perjanjian WTO)²⁵⁴*

Dalam *Tanada v Angara*,²⁵⁵ Mahkamah Agung menyatakan bahwa Perjanjian WTO yang meminta Negara Pihak melakukan liberalisasi ekonomi sesuai dengan klausul nasionalis dalam Konstitusi. Penggugat menyatakan bahwa '*national treatment*' dan '*parity provisions*' dalam

253 Diane A. Desierto, op., cit, hlm 136-137.

254 Raul C. Pangalangan, 'Why a Philippine...', op., cit, hlm 294-295.

255 G.R. No 118295, 2 May 1997, ibid, hlm 299

Perjanjian WTO menempatkan orang asing sama dengan orang Filipina. Hal ini melanggar tugas Negara untuk *'develop a self-reliant and independent national economy effectively controlled by Filipinos'* yang terdapat dalam Pasal II ayat 19. Namun, Mahkamah Agung menyatakan bahwa ketentuan tersebut tidak dapat diartikan sebagai ketentuan yang self-executing.

b. *The morality clauses of the Constitution, which were cited to oppose a government-sponsored lottery and the Value-Added Tax* (Klausul moralitas dalam Konstitusi yang dikutip untuk menentang lotere yang disponsori oleh pemerintah dan pajak pertambahan nilai).²⁵⁶

Dalam *Kilosbayan v Morato*,²⁵⁷ (menegakkan lotere yang disponsori pemerintah), yang dikutip pula dalam *Tolentino v Secretary of Finance*,²⁵⁸ (menegakkan pajak pertambahan nilai), Mahkamah Agung menyatakan:

'[T]hese were "not ...self-executing provisions, the disregard of which can give rise to a cause of action in the courts [because t]hey do not embody judicially enforceable constitutional rights but guidelines for legislation'. (cetak tebal, Pen)

Penolakan terhadap tantangan lain berkenaan dengan judi yang disponsori oleh Negara, Mahkamah menyatakan bahwa klausul moralitas yang terdapat dalam Konstitusi adalah *'merely statements of principles and policies'* (semata-mata pernyataan prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan), dan sesuai dengan karakternya, ketentuan-ketentuan tersebut *'basically not self-executing [requiring that] a law should be passed by Congress to clearly define and effectuate such principles'* (pada dasarnya tidak dapat langsung ditegakkan, membutuhkan sebuah undang-undang yang dibuat oleh Kongres untuk menentukan secara jelas dan mengefektifkan prinsip-prinsip tersebut).

256 Ibid.

257 G.R. No. 118910, 17 July 1995, 246 SCRA 540, ibid, hlm 299

258 G.R. 113455, 25 August 1995, 235 SCRA 630, ibid.

C. India

India merupakan negara di Asia Selatan yang mengadopsi bentuk pemerintahan republik sistem pemerintahan parlementer.²⁵⁹ Dalam Pembukaan Konstitusi India disebutkan bahwa India merupakan *Socialist Secular Democratic Republic* yang kemudian dilengkapi dengan prinsip *Justice, Liberty, Equality*, dan *Fraternity* yang kemudian diterjemahkan dalam rumusan pasal-pasal yang cukup banyak, sehingga Konstitusi India dikategorikan sebagai salah satu konstitusi terpanjang di dunia.²⁶⁰ Dari pertama kali dibentuk pada tahun 1949, telah terjadi perubahan Konstitusi India sebanyak 51 kali yang menunjukkan adanya proses penyempurnaan Konstitusi India tersebut.²⁶¹

Menurut Gutam Bahtia, Konstitusi India merupakan suatu dokumen yang bersifat transformatif (*transformative constitutionalism*).²⁶² Adapun yang dimaksudkan transformatif di sini ialah Konstitusi India dibentuk dengan dua tujuan utama untuk mengubah masyarakatnya, yakni: *Pertama*, untuk mentransformasikan hubungan hukum antara negara dengan rakyat, dari yang sebelumnya merupakan hubungan hukum antara masyarakat terjajah dengan rezim kolonial, menjadi hubungan rakyat dengan negara dalam suatu negara modern yang dilandasi asas demokrasi, partisipasi, dan pemerintahan yang terbatas. *Kedua*, adalah untuk mentransformasikan struktur masyarakatnya yang bersifat hierarkis dan berkasta-kasta menjadi lebih setara.²⁶³ Sifat transformatif dari Konstitusi India ini menurut Bhatia termanifestasikan dalam pembukaannya yang amat menekankan pada tiga prinsip utama, yaitu *liberty, equality*, dan *fraternity*.²⁶⁴

Sekilas, ketiga prinsip yang ada dalam Pembukaan Konstitusi India

259 J.N. Pandey, *Constitutional Law of India*, Allahabad: Central Law Agency, 2006, hlm. 24.

260 *Ibid.*, 22. Ada sekitar 395 pasal (belum termasuk pasal penambahan) dalam Konstitusi India, termasuk juga terdapat Lampiran Konstitusi yang menunjukkan begitu rincinya Konstitusi India.

261 Lihat Konstitusi India dalam <https://www.constituteproject.org/ontology/India?lang=en>, diakses Agustus 2020.

262 Istilah konstitusi transformatif ini pertama kali diperkenalkan oleh Karl Klare, istilah ini mengacu pada konstitusi yang dibentuk dengan tujuan untuk mengubah kondisi sosial dan politik suatu negara melalui cara-cara yang demokratis, partisipatoris, serta egalitarian. Lihat Karl Klare, "Legal Culture and Transformative Constitutionalism", *South African Journal on Human Rights*, Vol.14, 1998, hlm. 150.

263 Lihat Gautam Bhatia, *The Transformative Constitution A Radical Biography in a Nine Act*, Delhi: HarperCollins Publisher, 2019, hlm. 9-10.

264 *Ibid.*, hlm. 12.

terkesan tidak berbeda dengan tiga prinsip Revolusi Perancis (*liberte, egalite, fraternite*). Hanya saja, para perumus Konstitusi India menegaskan bila mereka memaknai ketiga prinsip tersebut secara berbeda dengan pemahaman Barat. Menurut mereka pemahaman Barat atas ketiga prinsip tersebut yang bermula di Revolusi Perancis, bertolak dari pemikiran liberal yang melihat negara sebagai ancaman bagi kebebasan individu, karena itulah pandangan Barat terlalu menekankan pada satu aspek saja (*liberte*). Sebaliknya, dalam konteks India karena Konstitusinya dibentuk di tengah cita-cita besar perumusanya mengubah kondisi sosial dan politik masyarakatnya, maka negara tidak hanya dipandang sebagai ancaman bagi individu melainkan juga sebagai sarana transformasi sosial dari masyarakat India.²⁶⁵

Karena itulah, Bhatia memandang para perumus Konstitusi India telah membentuk suatu dokumen yang melampaui nilai-nilai liberalisme dan sosialisme, sebab Konstitusi India – khususnya dalam Bab IV-nya mengenai DPSP – juga mewajibkan negara agar memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial-budaya warganya, berbeda dengan pemikiran liberalisme barat yang hanya menekankan pada aspek kebebasan individu.²⁶⁶ Dalam bab mengenai DPSP ini, Konstitusi India menyebutkan beberapa daftar kewajiban yang harus dipenuhi negara, khususnya dalam bidang pendidikan, ekonomi, kesehatan, lingkungan, dan budaya.

Selain adanya DPSP, sebenarnya dalam Konstitusi India juga terdapat Bab khusus mengenai *Fundamental Rigths* (Hak-Hak Dasar) yang dirumuskan secara umum, yang kemudian juga ada pendetilan hak-hak dasar secara khusus misalnya dengan adanya Bab mengenai *Right To Equality*, Bab mengenai *Right To Freedom*, Bab mengenai *Protection In Respect of Conviction For Offences*, Bab mengenai *Protection of Life and Personal Liberty*, Bab mengenai *Safeguards Against Arbitrary Arrest and Detention*, Bab mengenai *Right Against Exploitation*, Bab mengenai *Right To Freedom of Religion*, Bab mengenai *Cultural and Educational Rights*. Bab mengenai *Saving of Certain Laws*, dan Bab mengenai *Right to Constitutional Remedies*. Hal yang menunjukkan bahwa adanya pengakuan terhadap hak-hak dasar warga negara, namun sekaligus juga terdapat materi DPSP yang menunjukkan adanya haluan agar negara memenuhi kewajiban dari tujuan negara termasuk hak warga negara tersebut.

²⁶⁵ *Ibid*, hlm. 18.

²⁶⁶ *Ibid*, hlm. 23.

1. Materi Muatan Haluan Negara dalam DPSP India

Bab mengenai *Directive of Principle of State Policy* dalam Konstitusi India terdapat dalam *Chapter 18*, dimana terdapat pasal 20 pasal dari Pasal 36 sampai dengan Pasal 51. Muatan DPSP India diantaranya berisi:

- *State secure a social order for the promotion of welfare of the people* (Pasal 38);
- *Certain principles of policy to be followed by the state* (Pasal 39);
- *Equal justice and free legal aid* (Pasal 39A);
- *Organisation of Village Panchayats* (Pasal 40);
- *Right to work, to education and to public assistance in certain cases* (Pasal 41);
- *Provision for just and humane conditions of work and maternity relief* (Pasal 42);
- *Living Wage, etc, for workers* (Pasal 43);
- *Participation of workers in management of industries* (Pasal 43A);
- *Promotion of Co-operative societies* (Pasal 43B);
- *Uniform civil code for the citizens* (Pasal 44)
- *Provision for early childhood care and education to children below the age of six years* (Pasal 45);
- *Promotion of educational and economic interest of scheduled castes, scheduled tribes and other weaker sections* (Pasal 46)
- *Duty of state to raise the level of nutrition and the standard of living and to improve public health* (Pasal 47);
- *Organisation of agriculture and animal husbandry* (Pasal 48);
- *Protection and improvement of environment and safeguarding of forests and wild life* (Pasal 48A);
- *Protection of monuments and places and objects of national importance* (Pasal 49);
- *Separation of judiciary from executive* (Pasal 50); dan
- *Promotion of international peace and security* (Pasal 51).

Adapun beberapa contoh rumusan DPSP berupa:

- *The State shall, in particular, direct its policy towards securing— that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment;* (Pasal 39 huruf C Konstitusi India)
- *The State shall endeavour to provide, within a period of ten years from the commencement of this Constitution, for free and compulsory education for all children until they complete the age of fourteen years.* (Pasal 45 Konstitusi India)
- *The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and, in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation.* (Pasal 46 Konstitusi India)
- *The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties..* (Pasal 47 Konstitusi India)
- *The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country.* (Pasal 48A Konstitusi India)
- *It shall be the obligation of the State to protect every monument or place or object of artistic or historic interest, [declared by or under law made by Parliament] to be of national importance, from spoliation, disfigurement, destruction, removal, disposal or export, as the case may be.* (Pasal 49 Konstitusi India)

2. Kaidah Pelaksanaan DPSP India

Perlu diperhatikan bahwa sekalipun Konstitusi India dalam klausul DPSP memberi daftar kewajiban yang panjang bagi negara untuk memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial-budaya, tetapi Konstitusi India juga memastikan agar negara tidak sekedar menjadi alat untuk memenuhi kesejahteraan rakyat seperti yang terjadi di banyak negara-negara sosialis, hal ini dilakukan dengan diberikannya jaminan yang komprehensif terhadap hak-hak sipil dan politik dalam Bab III Konstitusi India yang mengatur soal *fundamental rights*. Bahkan, khusus untuk klausul *fundamental rights*, penegakkannya

dapat dilakukan secara langsung oleh pengadilan (*justiciable*),²⁶⁷ sementara itu, untuk kewajiban negara memenuhi hak ekonomi dan sosial-budaya dalam klausul DPSP, Konstitusi India menjadikan pemenuhannya tidak dapat dilakukan secara langsung oleh pengadilan (*non-justiciable*).²⁶⁸

Perbedaan karakter pemenuhannya antara *fundamental rights* dengan DPSP ini disebutkan secara spesifik dalam Konstitusi India. Mengenai hak sipil dan politik (*fundamental rights*), Konstitusi India menegaskan bila “*All laws in force in the territory of India... in so far as they are inconsistent with the provisions of this Part, shall, to the extent of such inconsistency, be void*”.²⁶⁹ Sementara itu, mengenai DPSP, Konstitusi India menegaskan bila hak-hak ekonomi dan sosial-budaya yang masuk dalam kategori DPSP sekalipun merupakan prinsip-prinsip yang fundamental dalam penyelenggaraan negara, namun pemenuhannya hanya dapat dilakukan lewat kebijakan serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk institusi-institusi politik saja, yang dalam hal ini dimaknai sebagai eksekutif, parlemen, ataupun pemerintahan negara bagian.²⁷⁰

Alasan mengapa Konstitusi India menjadikan DPSP sebagai ketentuan yang bersifat *non-justiciable* selain karena pengaruh konsep *political constitutionalism* yang dibawa Inggris²⁷¹ juga dipengaruhi contoh dari Irlandia, sebab para perumus Konstitusi India memang mentransplantasikan konsep DPSP dari Konstitusi Irlandia.²⁷² Hanya saja terdapat beberapa perbedaan antara DPSP dalam Konstitusi India dengan DPSP di Konstitusi Irlandia, sekalipun sama-sama menjadikan DPSP bersifat *non-justiciable*, tetapi para perumus Konstitusi India memandang klausul tersebut wajib diimplementasi dalam setiap peraturan dan kebijakan yang dibentuk negara, sedangkan para perumus Konstitusi Irlandia hanya memandang DPSP sebagai *direction* atau *guidance* bagi parlemen. Maka itulah DPSP dalam Konstitusi Irlandia lebih berfungsi sebagai prinsip moral saja, berbeda dengan DPSP India yang tidak hanya menjadi *guidance* melainkan

267 Lihat Bab III dan IV dari Konstitusi India.

268 Berihun Adugna Gabeye, *Op. Cit.*, hlm. 14.

269 Lihat Pasal 13 dalam Bab III Konstitusi India.

270 Lihat Pasal 37 dalam Bab IV Konstitusi India.

271 Tarunabh Khaitan, *Constitutional Directives, Op. Cit.*, hlm. 4.

272 Deepansha Banswal, “Irish Influence on Indian Constitution: What many may not know”, *The Circular*, <http://thecircular.org/how-ireland-influenced-indian-constitution/>, diakses pada 10 18 Juli 2020.

juga sebagai norma hukum yang mengikat pembentuk kebijakan.²⁷³

Di luar pengaruh eksternal tersebut, terdapat alasan lainnya yang membuat perumus Konstitusi India menjadikan klausul DPSP hanya mengikat institusi-institusi politik saja dan tidak kepada pengadilan, adapun hal ini berkaitan dengan sejarah perumusannya. Konstitusi India dibentuk di tengah-tengah konstelasi politik yang sangat terfragmentasi pada tahun 1940-an. Saat itu India baru saja mengalami perpecahan dengan Pakistan. Sekalipun kemudian Partai Kongres pimpinan Jawaharlal Nehru yang beraliran liberal berhasil muncul sebagai kekuatan dominan di Parlemen, namun mereka juga menghadapi oposisi yang kuat dari kelompok Sosialis, Gandhians (pengikut Mahatma Gandhi), serta Hindu-Nasionalis. Bahkan kelompok-kelompok oposisi ini juga terlibat aktif dalam proses perumusan Konstitusi India.²⁷⁴ Imbas dari kondisi yang sangat terfragmentasi tersebut memaksa kekuatan-kekuatan politik yang ada untuk saling berkompromi khususnya tatkala merumuskan DPSP, mengingat mayoritas dari mereka memiliki perbedaan visi yang tajam dalam memaknai hak ekonomi dan sosial-budaya. Karena itulah kemudian para perumus Konstitusi India menjadikan pemenuhan klausul DPSP hanya dapat dilakukan oleh institusi politik, dengan harapan nantinya pemenuhan hak tersebut akan berjalan secara inkremental lewat negosiasi-negosiasi yang dilakukan antara fraksi-fraksi yang bersaing tatkala mereka membentuk kebijakan.²⁷⁵

Dengan kewajiban memenuhinya yang dipegang oleh institusi-institusi politik, maka implementasi terhadap klausul DPSP harus diwujudkan dalam setiap peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibentuk negara, baik itu pada tingkatan pusat atau negara bagian.²⁷⁶ Tak cuma itu, isi dari klausul DPSP yang berupa arahan terhadap kebijakan umum yang harus dijalankan negara juga membuat substansi DPSP mempengaruhi program perencanaan pembangunan yang dibentuk pemerintah India. Hal ini bisa dilihat pada program *Five-Year Plans* (FYP) yang dimulai semenjak tahun 1951. Program pembangunan ekonomi yang dipengaruhi

273 Madhavi Gopalakrishnan, "Contrasting the Directive Principles in the Indian and Irish Constitution", *CAD India Blog*, https://www.constitutionofindia.net/blogs/contrasting_the_directive_principles_in_the_indian_and_irish_constitutions, diakses pada 17 Juli 2020.

274 Tarunabh Khaitan, "Directive principles and the expressive accommodation of ideological dissenters", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 2, 2018, hlm. 400.

275 *Ibid.*

276 Devdatta Mukherjee, "Judicial Implementation of Directive Principles of State Policy: Critical Perspective", *Indian Journal of Law and Public Policy*, Vol. 1, No. 1, 2014, hlm. 20.

pemikiran sosialisme Perdana Menteri pertama India Jawaharlal Nehru ini merupakan suatu rencana pembangunan yang memiliki tujuan utama meningkatkan kualitas hidup masyarakat India,²⁷⁷ program FYP ini setiap lima tahun sekali dirumuskan oleh suatu *Planning Commission* (kemudian berganti nama menjadi *NIITI Aayog* pada tahun 2015) yang dipimpin langsung Perdana Menteri.²⁷⁸

Dalam FYP ditegaskan apa saja kebijakan pembangunan yang menjadi prioritas utama pemerintah dalam jangka waktu lima tahun, **adapun substansi dari FYP terlihat sangat dipengaruhi dengan kewajiban-kewajiban negara yang terdapat dalam DPSP**. Contohnya bisa dilihat pada *The First FYP* (1951-1956), dimana prioritas pembangunan pada masa tersebut ialah pengembangan bidang pertanian yang merupakan salah satu kewajiban negara pada klausul DPSP.²⁷⁹ Bukti lainnya bila klausul DPSP menjadi landasan bagi program ini juga bisa di amati dalam *The Ninth FYP* (1997-2002) yang memiliki prioritas “*Growth with Social Justice & Equality*”, pada masa ini pembangunan di arahkan pada program pengentasan kemiskinan dan penguatan ekonomi terhadap kasta-kasta rendah serta kelompok minoritas,²⁸⁰ sesuai dengan salah satu ketentuan DPSP yang mewajibkan “*The State shall promote... educational and economic interests... of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes*”.²⁸¹

3. Penegakan Hukum DPSP India

Walau Konstitusi India telah menetapkan kewajiban melaksanakan klausul DPSP kepada institusi politik, baik itu melalui peraturan perundang-undangan serta program perencanaan pembangunan yang dibentuknya, pada perkembangannya pemenuhan terhadap klausul DPSP justru lebih di dominasi oleh institusi yang sebenarnya tidak diinginkan perumus konstitusi untuk ikut menegakkannya, yakni pengadilan.²⁸² Perkembangan ini terjadi sebab publik India kerap merasa institusi politik seperti

277 Ministry of Statistics and Programme Implementation, “Chapter 7: Five Year Plans”, *Statistical Year Book India*, 2015, hlm. 1.

278 Kewajiban meningkatkan kualitas ekonomi kasta-kasta terbawah dalam klausul DPSP dapat dilihat pada Pasal 46 Konstitusi India.

279 Lihat Bab IV Konstitusi India mengenai DPSP, khususnya dalam Pasal 48 yang memerintahkan “*The State shall endeavour to organise agriculture and animal husbandry on modern and scientific lines...*”

280 Ministry of Statistics and Programme Implementation, *Op. Cit.*, hlm. 4.

281 Lihat Pasal 46 Konstitusi India.

282 Devdatta Mukherjee, *Op. Cit.*, hlm. 30.

pemerintah dan parlemen tidak serius mengimplementasikan klausul DPSP.²⁸³ Apalagi, semenjak era pemerintahan populis Indira Gandhi (1964-1977 dan 1980-1984) muncul instabilitas politik di India yang terus berlangsung hingga sekarang, akibatnya kinerja institusi politik memperbaiki kondisi sosial dan ekonomi masyarakat sebagaimana dikehendaki klausul DPSP pun tidak dapat dilakukan secara maksimal.²⁸⁴ Situasi tersebut mendorong pengadilan India khususnya semenjak akhir dekade 1970-an untuk mengambil alih peran institusi-institusi politik, termasuk dalam hal memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial-budaya yang terdapat di klausul DPSP.²⁸⁵ Berpindahannya peran menegakkan klausul DPSP dari yang sebelumnya hanya dimonopoli institusi politik ke tangan pengadilan ditandai oleh pernyataan monumental yang dikeluarkan MA India di tahun 1981 berikut:²⁸⁶

“to become an arm of the socio-economic revolution and perform an active role calculated to bring social justice within the reach of the common man. It cannot remain content to act merely as an umpire but it must be functionally involved in the goal of socio-economic justice”

Adapun MA India menjalankan usahanya menegakkan klausul DPSP dengan mengembangkan model penafsiran atas Konstitusi yang secara tak langsung membuat mereka dapat menegakkan klausul DPSP, sekalipun terdapat larangan secara eksplisit dalam Konstitusi India bagi mereka menegakkannya.²⁸⁷ Perkembangan penafsiran yang membuat MA India dapat menegakkan DPSP ini bisa di amati dalam sejarah ketatanegaraan India berikut.

Pada dekade 1950-an atau di masa awal berlakunya Konstitusi India, Mahkamah Agung India cenderung menggunakan pendekatan yang

283 *Ibid*, hlm. 25.
284 Pemerintahan populis Indira Gandhi membawa India pada instabilitas politik akibat tindakan-tindakan otoriternya yang berujung pada krisis ekonomi. Selepas tahun 1989, India memasuki era politik modern-nya yang bertahan sampai sekarang, di era ini instabilitas politik kembali terjadi karena tidak terdapatnya satu partai politik yang berhasil mendominasi Parlemen (*Lokh Saba*) secara menyeluruh. Lihat Theunis Roux, *Op. Cit*, hlm. 147-192.

285 *Ibid*, hlm. 173.

286 Lihat *S. P. Gupta v. Union of India*, 1981 SCC 87.

287 Gautam Bhatia, “Directive Principles of State Policy: An Analytical Approach – IV: The DPSP’s as Framework Values”, *Indian Constitutional Law and Philosophy Blog*, (28 Juni, 2015), diakses dari <https://indonlawphil.wordpress.com/2015/06/28/directive-principles-of-state-policy-an-analytical-approach-iv-the-dspss-as-framework-values/>

amat tekstualis, yakni yang memandang DPSP tidak dapat ditegakkan pengadilan. Contohnya pada kasus *State of Madras v. Smt Champakam Dorairajan*, di kasus ini negara bagian Madras berusaha menjustifikasi kebijakan *affirmative action* yang ditujukan kepada anggota-anggota kasta rendah untuk mendapat jatah tertentu di sekolah kedokteran dan Teknik ke salah satu ketentuan DPSP yakni kewajiban negara untuk melindungi kepentingan ekonomi kasta-kasta rendah.²⁸⁸ Dalam putusan ini MA India membatalkan kebijakan negara bagian Madras tersebut, dengan alasan bertentangan dengan asas non-diskriminasi dalam Pasal 29 Konstitusi India, yang masuk dalam kategori *fundamental rights*, MA India juga menegaskan dalam putusan ini bila DPSP tidak dapat ditegakkan pengadilan, sehingga jika terjadi konflik antara DPSP dengan *fundamental rights* mereka harus mengesampingkannya DPSP.²⁸⁹

Hanya saja, di akhir dekade 1950-an, mulai terjadi perubahan sikap dari MA India terhadap DPSP. Di masa itu, MA India mulai menggunakan DPSP sebagai dasar memutus suatu perkara, contohnya dapat diamati dalam kasus *In Re Kerala Education Bill*,²⁹⁰ yang terkait dengan hak minoritas untuk menyelenggarakan sendiri institusi Pendidikan. Pada kasus ini, langkah negara bagian Kerala memberi kesempatan bagi kelompok-kelompok minoritas agama atau etnik untuk menyelenggarakan sistem Pendidikan sendiri sesuai dengan Pasal 46 Konstitusi India yang mengatur mengenai kewajiban negara mempromosikan pendidikan bagi *the weaker section of society* (DPSP),²⁹¹ digugat dengan alasan bertentangan dengan Pasal 14 Konstitusi India mengenai *the right to equality*. Sekalipun pada kasus ini MA India membatalkan peraturan negara bagian Kerala tersebut, tetapi MA India juga menyatakan bahwa:²⁹²

“In determining the scope and ambit of the fundamental rights relied on by or on behalf of an person or body the court may not entirely ignore these directive principles of State policy laid down in Part IV of the Constitution but should adopt the principle of harmonious construction and should attempt to give effect to

288 *State of Madras v Srimathi Champakam Dorairajan*, 1951 SCR 525.

289 Gautam Bhatia, “The Directive Principles of State Policy: Theory and Practice”, dalam *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, disusun oleh Sujit Choudry dan Madhav Khosla (et. al.), Oxford: Oxford University Press, 2018.

290 *In Re: The Kerala Education Bill v Unknown*, 1959 1 SCR 995.

291 Berihun Adugna Gabeye, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

292 *In Re: The Kerala Education Bill v Unknown*, 1959 1 SCR 995 (Das C.J.).

both as much as possible.”

Tafsiran MA India yang menegaskan bila *fundamental rights* dan DPSP haruslah dilihat secara harmonis, kemudian menjadi dasar bagi MA India di kemudian hari untuk menegakkan DPSP dalam perkara-perkara yang mereka tangani. Bahkan, dalam perkembangannya beberapa hakim MA India mengkritik ketentuan Konstitusi India yang secara terang-terangan mengutamakan *fundamental rights* ketimbang DPSP, sebab menurut mereka keduanya bersifat saling melengkapi. Contohnya pendapat dari mantan Ketua MA India, Justice Chandrachud berikut ini:²⁹³

“Part III and Part IV are like two wheels of a chariot, one no less important than the other. In other words, Indian constitution is founded on the bedrock of the balance between Parts III and IV. This harmony and balance between Fundamental Rights and the Directive Principles is an essential feature of the Basic Structure of the Constitution.”

Kritik dari hakim-hakim India tersebut kemudian terejawantahkan pada beberapa kasus yang mereka tangani, dimana mereka mulai menempatkan DPSP sebagai ketentuan yang berposisi setara dan tak terpisahkan dari *fundamental rights*.²⁹⁴ Hal ini memperlihatkan perubahan paradigma terhadap klausul DPSP, khususnya dalam cara penegakkannya, dimana kini DPSP dinilai dapat ditegakkan pengadilan (*justiciable*) sebagai dasar menguji konstitusionalitas peraturan dan kebijakan yang dibentuk institusi politik akibat dari kedudukannya yang harus dibaca secara bersama-sama dengan klausul *fundamental rights*.²⁹⁵ Malah dalam beberapa kasus, pengadilan India pernah pula menempatkan DPSP sebagai ketentuan yang lebih penting dari pada ketentuan yang masuk dalam kategori *fundamental rights*. Hal ini dapat dilihat di kasus *Maneka Gandhi v. Union of India* dan *Sanjeev Coke Mfg Co v. M/s Bharat Coking Coal Ltd*, pada kedua kasus

293 Gabeye, *Op. Cit.*, hlm. 16.

294 Gautam Bhatia, *The Directive Principles of State Policy: Theory and Practice, Op. Cit.*

295 Lihat kasus *Mohini Jain v State of Karnataka* (1992) 3 SCC 666, dimana pada kasus ini MA India menyatakan inkonstitusional terhadap kebijakan negara bagian Karnataka memperbolehkan kampus swasta menolak menerima mahasiswa yang tidak mampu membayar biaya kuliah. Alasannya, MA India berpendapat bila Pasal 41 Konstitusi India yang termasuk dalam klausul DPSP memberi negara kewajiban untuk menjamin “*the right to education*”, selain itu kegagalan negara menyediakan pendidikan ini menurut MA India juga bertentangan dengan Pasal 21 Konstitusi India yang menegaskan “*No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law*”.

ini pengadilan India berpendapat jika dalam hal-hal tertentu penegakkan terhadap DPSP yang memiliki tujuan untuk kepentingan publik dapat dilakukan dengan mengesampingkan *fundamental rights*.²⁹⁶

Khusus mengenai penegakkan DPSP yang dilakukan untuk kepentingan publik, hal ini berkaitan dengan kebijakan pengadilan India mengembangkan mekanisme *public interest litigation* (PIL) pada akhir tahun 1970-an, sebagai respon mereka atas kekacauan politik yang terjadi di masa kepemimpinan Indira Gandhi. Mekanisme yang dikembangkan dengan tujuan untuk memperluas akses terhadap pengadilan bagi masyarakat miskin serta kelompok-kelompok rentan di India ini membuat setiap orang yang merasa hak-hak dasarnya dalam Konstitusi terlanggar dapat mengajukan gugatan secara langsung kepada pengadilan tinggi negara bagian ataupun kepada MA India tanpa harus terlebih dahulu menempuh gugatan di pengadilan tingkat lokal.²⁹⁷

Awalnya mekanisme PIL ini dimaksudkan untuk menegakkan hak-hak yang dikategorikan sebagai *fundamental rights* (hak sipil dan politik) saja, namun dalam perjalanannya ruang lingkup mekanisme PIL semakin bertambah, sebab MA India yang mengembangkan mekanisme PIL dengan bersandar pada Pasal 21 Konstitusi India – termasuk dalam kategori *fundamental rights* – yang berbunyi “*No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law*” cenderung membacanya secara lebih luas dengan mengartikan bila ‘*personal liberty*’ yang dimaksudkan di Pasal tersebut tidak cukup hanya dimaknai sebatas kemerdekaan individu dalam lingkup hak-hak sipil dan politik, melainkan harus pula mencakup hak-hak ekonomi dan sosial-budaya yang terdapat dalam DPSP seperti hak atas pendidikan, udara yang bersih, serta makanan dan pakaian.²⁹⁸ Dalam kasus PIL sendiri, putusan pengadilan India tidak hanya sekedar membatalkan suatu peraturan atau kebijakan yang dibentuk pemerintah, melainkan mereka dapat pula secara aktif memerintahkan institusi politik melakukan tindakan-tindakan tertentu

296 Lihat *Maneka Gandhi v Union of India*, 1978 SCR (2) 621; *Sanjeev Coke Manufacturing v Bharat Coking Coal Ltd*, 1983 SCR (1)1000.

297 Zachari Holladay, “Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nation”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.19, No. 2, 2012, hlm. 557.

298 *Ibid*, hlm. 559; Lihat juga Shyam Divan, “Public Interest Litigation”, dalam *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, disusun oleh Sujit Choudry dan Madhav Khosla (et. al.), Oxford: Oxford University Press, 2018, hlm. 4.

guna memenuhi hak-hak penggugat yang dijamin Konstitusi.²⁹⁹

Tak hanya menjadikan DPSP sebagai dasar menguji konstusionalitas peraturan dan tindakan pemerintah, MA India juga memandang DPSP dapat dijadikan landasan untuk menguji konstusionalitas amandemen. Hal ini di dasari oleh tafsiran MA India dalam kasus *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*³⁰⁰ serta *Minerva Mills v. Union of India*³⁰¹ dimana mereka menyatakan bahwa suatu amandemen konstitusi dapat dibatalkan MA apabila bertentangan dengan ketentuan Konstitusi yang masuk dalam kategori ‘*basic structure*’ atau identitas konstitusi.³⁰² Adapun prinsip utama dari klausul DPSP yakni *welfare state* dipandang MA India sebagai salah satu bagian dari *basic structure* Konstitusi India bersama dengan nilai-nilai lainnya seperti sekularisme, demokrasi, kebebasan berekspresi dan beragama, serta pemisahan kekuasaan.³⁰³ Diposisikannya DPSP sebagai identitas konstitusi ini tidak dapat dilepaskan dari keberadaannya yang dianggap MA sebagai manifestasi dari jiwa Konstitusi India, sebab norma-norma yang terdapat di DPSP ini berkaitan dengan tujuan utama dibentuknya Konstitusi India, yaitu untuk mentransformasikan kehidupan masyarakatnya.³⁰⁴

Pengalaman India tersebut memperlihatkan bagaimana klausul DPSP mempunyai kedudukan yang sangat penting, keberadaannya memanifestasikan tujuan utama Konstitusi India yang ingin mentransformasikan kondisi masyarakatnya. Tak cuma itu, sejarah juga memperlihatkan perubahan paradigma publik India dalam melihat DPSP, jika sebelumnya klausul DPSP hanya mengikat institusi-institusi politik saja dalam peraturan dan kebijakan yang mereka bentuk, kini pengadilan juga merasa memiliki kewajiban menegakkannya sebagai konsekuensi

299 Shyam Divan, *Op. Cit.*, hlm. 13.

300 *Kesavananda Bharati v. State of Kerala and Anr*, 1973, Supreme Court of India

301 *Minerva Mills Ltd. & Ors v. Union of India & Ors*, 1981 SCR (1) 206

302 Gary Jeffrey Jacobsohn, “An unconstitutional constitution? A comparative perspective”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, No. 3, 2006, hlm. 479.

303 Rory O’Connell, “Guardians of the Constitution: Unconstitutional Constitutional Norms”, *Journal of Civil Liberties*, Vol. 4, 1994, hlm. 21.

304 Gary Jeffrey Jacobsohn, “Constitutional Identity”, dalam *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, disusun oleh Sujit Choudry dan Madhav Khosla (et. al.), Oxford: Oxford University Press, 2018; Lihat juga Menaka Guruswamy dan Bipin Aspatwar, “Access to Justice in India The Jurisprudence (and Self-Perception) of the Supreme Court”, dalam *Constitutionalism of the Global South The Activist Tribunal of India, South Africa, and Colombia*, disusun oleh Daniel Bonilla Maldonado, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, hlm. 338.

dari kegagalan institusi-institusi politik mengimplementasikannya, bahkan bisa dikatakan saat ini MA India merupakan aktor utama penegakkan klausul DPSP, khususnya melalui mekanisme PIL.

BAB V

KONSTITUSIONALISASI HALUAN NEGARA PADA LINGKUP UUD 1945 PASCA AMANDEMEN

Pada Bab terdahulu telah diuraikan mengenai adanya gejala pada berbagai negara di dunia untuk memasukkan haluan-haluan negara kedalam konstitusinya masing-masing. Sebagai dasar hukum tertinggi sekaligus resultante dari cita-cita dan tujuan tertinggi dari sebuah negara, konstitusi sebuah negara akan selalu memiliki perbedaan dengan konstitusi negara lain. **K. C. Wheare** menyatakan bahwa “*there is no one form of Constitution which is practicable or suitable or eligible for all communities*”.³⁰⁵ **Bagir Manan** menyatakan bahwa perbedaan konstitusi antara satu negara dengan negara lain disebabkan oleh berbagai factor, seperti perbedaan filosofis dan ideologi yang dianut, perbedaan teori dan konsep yang digunakan dalam menyusun konstitusi, perbedaan konteks budaya dan sejarah yang dilalui oleh suatu negara, dan perbedaan pilihan bentuk negara, pemerintahan dan sistem pemerintahan yang digunakan.³⁰⁶

Dalam memformulasikan konstitusionalisasi Haluan Negara, tidak terlepas pula dari faktor-faktor yang disebutkan oleh Prof Bagir Manan di atas. Bab ini akan mengusulkan formulasi konstitusionalisasi Haluan Negara pasca Amandemen UUD 1945, yang dikonstruksikan ke dalam tiga kerangka operasional penelitian, yakni : Materi Muatan Haluan Negara, Kaidah Pelaksanaan, dan Kaidah Penegakan Haluan Negara. Dalam merumuskan konstitusionalisasi Haluan Negara ini, penelitian ini akan menimbang aspek-aspek yang mempengaruhi perumusan konstitusi sebagaimana diterangkan oleh Pak Bagir Manan tersebut.

Pada aspek materi muatan Haluan Negara, penelitian ini menawarkan berkesimpulan model DPSP merupakan model yang tepat untuk diadopsi oleh sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Amandemen UUD 1945. Pada aspek Kaidah Pelaksanaan, perumusan implementasi perencanaan

305 K. C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford (United Kingdom): Oxford University Press, 1966, hlm. 34.

306 Bagir Manan, “Kewajiban hakim Memahami, Memelihara, dan Menerapkan UUD 1945”, *Varia Peradilan*, No. 309, 2011, hlm. 10-11.

kaidah pelaksanaan Haluan Negara harus bersifat inklusif, dimana sistem pembentukan undang-undang perencanaan, sebagai peraturan operasional (organic) dari ketentuan DPSP, tidak dapat hanya mengandalkan Kerjasama Presiden dan DPR semata, namun juga perlu turut serta melibatkan DPD dalam kerangka kelembagaan MPR. Terakhir, dalam kaidah penegakan Haluan Negara, pada prinsipnya pengadilan tidak dapat turut campur di dalam pelaksanaan DPSP, namun dalam hal spesifik tertentu pengadilan dapat menegakan DPSP.

A. Materi Muatan Haluan Negara Pada Lingkup UUD 1945 Pasca Amandemen

Sebagaimana diterangkan di dalam uraian sebelumnya, pada penelitian ini, model Haluan Negara yang diusulkan untuk diadopsi di dalam konstitusionalisasi Haluan Negara pada lingkup UUD 1945 pasca amandemen adalah model DPSP. Bagian ini menguraikan dua hal terkait dengan materi muatan Haluan Negara dengan menggunakan model DPSP. Pertama, bagian ini memberikan justifikasi terhadap pilihan model DPSP tersebut. Kedua, bagian ini menguraikan alternatif formulasi DPSP di dalam konstitusi.

Sebelum menguraikan justifikasi pengadopsian model DPSP, maka diuraikan terlebih dahulu faktor-faktor yang menjadi pertimbangan di dalam mengadopsi model perumusan Materi Muatan Haluan Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen. Terdapat dua aspek yang perlu dipertimbangkan dalam konstitusionalisasi model DPSP dalam memformulasi Haluan Negara, yakni adanya perubahan terhadap struktur ketatanegaraan yang terjadi di pasca amandemen UUD 1945, sebagai berikut :

- 1) Kesepakatan dasar di antara para pengubah UUD untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan ini dapat dilihat sebagai konvensi ketatanegaraan sekaligus politik hukum yang mendasari setiap perubahan pada UUD 1945 kala itu.
- 2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), tidak lagi dilaksanakan oleh MPR. Selain itu, MPR juga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara.
- 3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung melalui pemilihan umum (Pasal 6A UUD 1945), dan tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR.

- 4) Kekuasaan membentuk undang-undang yang dipegang oleh DPR (Pasal 20 UUD 1945), tidak lagi dipegang oleh Presiden.
- 5) Pembentukan Mahkamah Konstitusi, dengan salah satu kewenangannya menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (Pasal 24C UUD 1945).

Pengadopsian model DPSP di dalam konstitusionalisasi Haluan Negara pasca amandemen UUD 1945 di dasarkan pada pertimbangan tersebut di atas, sekaligus mempertimbangkan pembahasan teoritik dan perbandingan pada bab-bab sebelumnya. Terdapat dua alasan terkait dengan pemilihan model. Pertama, saat ini sistem ketatanegaraan Indonesia mengadopsi sistem pemerintahan presidensial, dengan corak demokrasi konstitusional. Kedua, sistem parlemen Indonesia yang menganut sistem tiga kelembagaan memungkinkan untuk terciptanya rencana implementasi Haluan Negara yang bersifat inklusif.

Sebagaimana diuraikan pada Bab II, model DPSP pada umumnya diadopsi oleh negara-negara berkarakter kiri (sosialistik/leftist) dengan *social constitutionalism-nya*, yang bercorak demokrasi konstitusional. Pasca Amandemen UUD 1945, Indonesia terkategori dalam negara-negara ini, dimana UUD 1945 masih mempertahankan karakter sosialistik-nya, sekaligus juga memperkuat sistem demokrasi konstitusionalnya melalui pengadopsian hak-hak asasi manusia, pemilihan kepala pemerintahan secara langsung, dan pembentukan mahkamah konstitusi. Dengan model DPSP, karakter sosialistik ini dapat diperkuat, tanpa kemudian meninggalkan demokrasi konstitusional yang telah dibangun. Pada aspek perbandingan, dapat dilihat Brasil merupakan salah satu negara yang dapat memadukan antara social constitutionalism dan demokrasi konstitusional. Hal ini dilakukan dengan mengembangkan sistem perencanaan pembangunan yang harus mempertimbangan DPSP di dalam konstitusi, sekaligus mengakomodasi janji-janji politik Presiden yang dilontarkan pada masa Pemilu. Selain berhasil mengkombinasikan ruang demokratis pada pemilihan Presiden secara langsung, model DPSP ini juga mempertahankan karakter 'pedoman' dalam perencanaan pembangunan, dimana Presiden di dalam penyusunan janji-janji kampanye politiknya tetap berpedoman pada DPSP, dan pada akhirnya terpilih implementasi dari janji-janji tersebut akan tertuang di dalam PPA (*Pluriannual Plan*), yang melibatkan parlemen.

Kedua, sistem parlemen Indonesia pada saat ini menganut tiga kelembagaan perwakilan, DPR, DPD dan MPR.³⁰⁷ Dengan komposisi yang terpecah saat ini, secara struktur sistem kelembagaan perwakilan kita sudah cukup ideal untuk memberikan karakter inklusif dari implementasi DPSP nantinya. Lebih lanjut, sebagaimana pengalaman Brasil di dalam usaha Presiden Cardoso di dalam usaha mereformasi usia pensiun, menunjukkan rigiditas DPSP, dengan demikian, Presiden tidak dapat mengubah perencanaan sekehendak hatinya, namun perlu melibatkan lembaga perwakilan. Konsekuensi dari rigiditas ini berpotensi untuk menjaga ketersinambungan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Namun demikian, sebagaimana akan diterangkan lebih lanjut pada bagian B dari bab ini, konsep pembahasan dan pengesahan undang-undang yang diatur di dalam sistem hukum Indonesia tidak memberikan ruang yang inklusif, karena masih menitikberatkan pada kewenangan Presiden dan DPR, dengan meninggalkan DPD

Pengadopsian model DPSP ini membawa pertanyaan bagaimana DPSP ini perlu distrukturkan dalam konstitusi Indonesia. Terkait dengan ini, **Indra Perwira** mengklasifikasikan tiga model penstrukturan haluan negara ke dalam konstitusi yaitu melalui pembukaan, ketentuan hak asasi manusia (ekonomi dan sosial), dan prinsip-prinsip direktif.³⁰⁸ Ketiga model formalisasi haluan negara tersebut tidak bersifat alternatif, tetapi dapat saja bersifat kumulatif. Dengan kata lain, pada *case* tertentu, konstitusi suatu negara dapat saja memiliki haluan negara pada bagian pembukaan saja tetapi tidak memiliki haluan negara pada ketentuan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip direktif. Tetapi pada *case* lain, konstitusi suatu negara dapat saja memiliki haluan negara baik pada bagian pembukaan, ketentuan hak asasi manusia, dan prinsip-prinsip direktif sekaligus.

Konstitusi tiga negara yang menjadi objek perbandingan, yaitu Brasil, Filipina, dan India, memiliki haluan negara baik dengan model pembukaan, ketentuan hak asasi manusia (ekonomi dan sosial) dan prinsip-prinsip direktif. Meskipun ketiga konstitusi tersebut merumuskannya dengan cara yang berbeda dan memiliki materi muatan yang berbeda pula. Pada konstitusi India dan Filipina, haluan negara diformalisasi dengan model pembukaan yang dikombinasikan dengan model prinsip-prinsip direktif.

307 Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta, FH UII Press, 2003, hlm.5

308 Indra Perwira *et. al.*, "Plan the Development..." *Op.Cit.*, hlm. 141-143.

Misalnya, di dalam Konstitusi Filipina, haluan negara yang menjadi ‘*supreme goals*’ dinyatakan di dalam pembukaan sebagai berikut:

‘We, the sovereign Filipino people, imploring the aid of Almighty God, in order to build a just and humane society and establish a Government that shall embody our ideals and aspirations, promote the common good, conserve and develop our patrimony and secure to ourselves and our prosperity the blessings of independence and democracy under the rule of law and a regime of truth, justice, freedom, love, equality, and peace, do ordain and promulgate this Constitution’

Haluan negara pada kalimat pembukaan di atas diterjemahkan lebih lanjut di dalam satu bab yang berisi sekumpulan prinsip-prinsip dasar bernegara yang disebut sebagai ‘*Declaration Principles and State Policies*’, seperti prinsip negara demokrasi, prinsip bentuk pemerintahan republik, prinsip supremasi sipil, prinsip pengakuan terhadap tatanan hukum internasional, prinsip perdamaian, prinsip pemisahan antara gereja, dan negara, serta sejumlah prinsip dasar lainnya. Sementara itu, pada sisi ‘*state policy*’ bab konstitusi tersebut menyatakan berbagai perintah yang harus dilaksanakan oleh negara dalam bentuk program-program tertentu yang ditujukan untuk memenuhi hak-hak fundamental warga negara. Model ini juga diadopsi oleh Konstitusi India yang memiliki pula bab khusus mengenai ‘*Directive Principles and State Policy*’.

Model pengaturan haluan negara di dalam Konstitusi Filipina dan India sebagaimana diuraikan di atas, memiliki karakter yang berbeda dengan model pengaturan haluan negara yang ada di dalam UUD 1945, yang tidak mengenal pembaban khusus mengenai haluan negara atau yang dalam Konstitusi India dan Filipina dikenal sebagai ‘*directive/declaration principles and state policies*’. Pada *case* UUD 1945, Indonesia sudah memiliki basis-basis haluan negara baik pada Pembukaan UUD, dan dimanifestasikan kedalam ketentuan-ketentuan hak ekonomi dan sosial pada BAB HAM, BAB Pendidikan dan Kebudayaan, serta BAB Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.

Model pengaturan haluan negara di dalam UUD 1945 lebih dekat dengan model pengaturan haluan negara pada Konstitusi Brazil. Di dalam pembukaan Konstitusi Brazil, ditemukan pula pernyataan ‘*supreme goals*’

yang berbunyi:

'We, the representatives of the Brazilian People, convened in the National Constituent Assembly to institute a democratic state for the purpose of ensuring the exercise of social and individual rights, liberty, security, well-being, development, equality and justice as supreme values of a fraternal, pluralist and unprejudiced society, founded on social harmony and committed, in the internal and international orders, to the peaceful settlement of disputes, promulgate, under the protection of God, this Constitution of the Federative Republic of Brazil.'

Tujuan negara di atas dimanifestasikan dalam berbagai prinsip yang diatur secara khusus di dalam bab '*fundamental principles*' seperti prinsip negara demokratis, prinsip pemisahan kekuasaan, dan prinsip lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Namun, Konstitusi Brazil tidak memiliki bab khusus yang berisi ketentuan yang bersifat *directive* yang bersifat program untuk memenuhi jaminan-jaminan hak fundamental warga negara. Ketentuan-ketentuan yang bersifat *directive* tersebut tersebar kedalam berbagai bab *economic and financial order*, dan bab tentang *social order*. Konstruksi yang demikian memiliki kedekatan dengan model pengaturan haluan negara di UUD 1945. Oleh karena itu, model pengaturan haluan negara pada Konstitusi Brazil merupakan model yang paling relevan untuk di adaptasi karena kedekatan karakter penormaan haluan negara di Konstitusi Brazil dengan UUD 1945. Adapun model pengaturan haluan negara di dalam UUD 1945 pada saat ini dapat diuraikan sebagai berikut:

Pembukaan UUD 1945 memiliki muatan "*supreme goals*" terutama pada alinea keempat yang berbunyi "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...".³⁰⁹ Dengan kata lain, tujuan-tujuan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 di atas merupakan dasar haluan negara yang memuat arahan sekaligus perintah mengenai bagaimana pembangunan Indonesia ke depan.

309 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berbagai tujuan yang dimuat dalam pembukaan konstitusi tersebut dapat dikategorikan sebagai haluan negara. Oleh karena itu, **I Dewa Gde Palguna** menyatakan bahwa dasar haluan negara Indonesia itu harus bertolak dari Pembukaan UUD 1945. **I Dewa Gde Palguna** menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 bersifat programatik, dengan kata lain memuat arahan dan perintah mengenai bagaimana negara akan dibangun.³¹⁰

Melalui amandemen UUD 1945, Indonesia telah memasukkan berbagai ketentuan mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya pada BAB Hak Asasi Manusia UUD 1945. Beberapa ketentuan mengenai hak ekonomi di antaranya dapat ditemukan pada Pasal 28C ayat (1) mengenai hak atas kebutuhan dasar, Pasal 28D ayat (2) mengenai hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang layak dan adil dalam hubungan kerja, Pasal 28H ayat (1) mengenai hak untuk hidup sejahtera, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan, atau Pasal 28H ayat (4) mengenai hak untuk mempunyai hak milik pribadi. Berbagai ketentuan mengenai hak ekososial tersebut pemenuhannya diatur pada Pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama Pemerintah. Berbagai ketentuan mengenai hak asasi manusia di bidang ekonomi dan sosial tersebut pada prinsipnya merupakan bagian dari haluan negara. Berbagai ketentuan HAM tersebut seharusnya menjadi landasan pembangunan yang dilaksanakan oleh negara, khususnya pemerintah. Selain hal tersebut terdapat beberapa DPSP di dalam UUD 1945 yang dapat diidentifikasi memiliki sejumlah BAB yang secara substansi berisi ketentuan-ketentuan yang mengandung prinsip direktif, di antaranya sebagai berikut : DPSP terkait dengan Pendidikan dan Kebudayaan UUD,³¹¹ dan DPSP terkait dengan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.³¹² Namun demikian, rumusan tersebut belum memiliki derajat operasionalisasi yang jelas, kecuali pada kewajiban negara untuk menyediakan anggaran negara 20 % untuk pendidikan. Oleh karenanya, maka diperlukan untuk memberikan rumusan pasal yang lebih operasional, sehingga mengandung karakter dari DPSP.

310 Hasil wawancara Tim Peneliti dengan I Dewa Gde Palguna pada tanggal 8 Juli 2020.

311 Pasal 31 dan 32 UUD 1945

312 Pasal 33 dan 34 UUD 1945

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, Pembukaan UUD 1945, sebagai Identitas Konstitusi, memegang kunci penting di dalam memformulasi konstitusionalisasi Haluan Negara karena dari Pembukaan tersebutlah DPSP diturunkan.. Adapun DPSP ini diturunkan dari rumusan tujuan negara (*supreme goals*) di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, sebagai berikut:

“... 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...”.

Berdasarkan tujuan tersebut, UUD 1945 maka dapat disimpulkan bahwa prinsip DPSP yang perlu diformulasikan di dalam batang tubuh UUD 1945 adalah pengaturan pertahanan keamanan, sistem perekonomian dan kesejahteraan sosial, pendidikan dan kebudayaan, serta politik luar negeri. Seperti telah diuraikan sebelumnya, beberapa pasal di dalam UUD 1945 terkait dengan pendidikan dan kebudayaan serta perekonomian dan kesejahteraan sosial, pada dasarnya telah terdapat beberapa rumusan yang telah memiliki karakter DPSP, namun masih perlu untuk diperluas dan diperdalam lagi cakupan dari rumusan pasal-pasal tersebut. Kemudian perumusan pasal-pasal tersebut perlu untuk diformulasikan secara operasional sehingga memiliki karakter formulasi DPSP. Adapun DPSP yang perlu dirumuskan di dalam UUD 1945, adalah sebagai berikut :

DPSP dalam bidang Pertahanan Dan Keamanan

Konstitusi di India, Brazil, dan Filipina memberikan prinsip-prinsip dasar mengenai pertahanan dan keamanan yang harus diterapkan oleh pemerintahnya dalam rangka menyusun desain pertahanan dan keamanan. Konstitusi India, di dalam ketentuan *Article 51*, menyatakan bahwa perang tidak dapat dijadikan instrumen pertahanan. *Article 51* Konstitusi India memberikan pernyataan tegas bahwa negara berkewajiban turut serta menjaga perdamaian dan keamanan dengan cara menjaga hubungan yang baik dengan negara lain dan melakukan penyelesaian sengketa dengan jalan damai. Lebih jelas, *Article 51* Konstitusi India menyatakan sebagai berikut:

“51. *Promotion of international peace and security.—The State shall endeavour to—*

- (a) *promote international peace and security;*
- (b) *maintain just and honourable relations between nations;*
- (c) *foster respect for international law and treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another; and*
- (d) *encourage settlement of international disputes by arbitration.”*

Konstitusi Filipina Tahun 1987 bahkan memberikan pernyataan lebih tegas lagi terhadap politik pertahanan dan keamanannya dengan menyatakan bahwa Filipina telah meninggalkan perang sebagai instrumen kebijakan nasional dan mengadopsi prinsip-prinsip hukum internasional demi menciptakan perdamaian. Konstitusi Filipina Tahun 1987 mengandung norma-norma operasional paling jelas mengenai pertahanan dan keamanan dengan turut pula menyatakan secara tegas mengenai supremasi sipil, kekuatan bersenjata ditujukan untuk melindungi rakyat dan negara, dan segala bentuk kebijakan pertahanan dan keamanan negara harus didasarkan pada ajaran demokrasi, serta anti senjata nuklir.³¹³ Bahkan, Konstitusi Filipina secara tegas menyatakan bahwa Filipina akan konsisten menjaga wilayahnya sebagai wilayah bebas dari senjata nuklir.³¹⁴ Begitu pula dengan Brazil yang secara tegas menyatakan bahwa segala bentuk aktivitas nuklir di wilayahnya hanya diperkenankan sepanjang untuk tujuan damai (*peacefull purpose*).³¹⁵

Pengaturan pertahanan dan keamanan Indonesia diatur di dalam Bab XII Pertahanan dan Keamanan Pasal 30. Norma pengaturan pada konstitusi Indonesia tidak diajukan sebagai bagian direktif, namun hanya memberikan kewajiban kepada warga negara untuk bela negara, dan menstrukturkan institusi pertahanan dan keamanan. Di dalam pengadopsian DPSP sebagai bagian dari konstitusionalisasi Haluan Negara, maka prinsip-prinsip directive perlu dibunyikana, misalnya, terkait dengan Supremasi Sipil atas militer.³¹⁶

313 Article II ayat (2), (8) Konstitusi Filipina 1987

314 Section 8, Konstitusi Filiina 1987: “*The Philippines, consistent with the national interest, adopts and pursues a policy of freedom from nuclear weapons in its territory.*”

315 Article 21 Section XXIII Konstitusi Brazil: “*all nuclear activity within the national territory shall be allowed for peaceful purposes and shall be subject to approval by the National Congress*”.

316 Prinsip ini terkandung di dalam Konstituasi Filipina, Article II section 3 Konstitusi Filipina

DPSP Dalam Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

Directive Principles dalam bidang pendidikan merupakan implementasi dari tujuan negara, yakni untuk mencerdaskan kehidupan negara. Pada aspek perbandingan, misalnya, di dalam Konstitusi India, *directive principles* di bidang pendidikan terdiri atas tiga prinsip dasar, yakni kewajiban negara menyelenggarakan pendidikan anak usia dini hingga usia enam tahun dan untuk membiayai pendidikan dasar anak usia enam hingga empat belas tahun, jaminan hak atas pendidikan bagi etnis minoritas, dan larangan penyelenggaraan kegiatan atau pendidikan agama di sekolah yang dibiayai oleh negara. Lebih jelas, norma-norma di dalam Konstitusi India yang dapat dikategorikan sebagai *directive principles* di bidang pendidikan adalah sebagai berikut:

“Article 21A

Right to education.—The State shall provide free and compulsory education to all children of the age of six to fourteen years in such manner as the State may, by law, determine.]

Article 28

Freedom as to attendance at religious instruction or religious worship in certain educational institutions.—(1) No religious instruction shall be provided in any educational institution wholly maintained out of State funds

Article 30

Right of minorities to establish and administer educational institutions.—(1) All minorities, whether based on religion or language, shall have the right to establish and administer educational institutions of their choice.

Article 45

Provision for early childhood care and education to children below the age of six years.— The State shall endeavour to provide early childhood care and education for all children until they complete the age of six years.”

Sementara itu, Konstitusi Brazil mengatur secara tersendiri prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pendidikan yang dapat dikategorikan

1987.

sebagai *directive principles*, yakni pada *Article* 206 yang terdiri atas prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. kesetaraan akses pada pendidikan;
2. kebebasan dalam belajar, mengajar, dan melakukan penelitian, termasuk kebebasan berekspresi;
3. pluralisme gagasan dan konsep pedagogi, dan prinsip berdampiang antara sekolah negeri dan swasta;
4. pendidikan gratis;
5. pengajar yang kompeten;
6. proses administrasi pendidikan yang demokratis;
7. jaminan standar kualitas; dan
8. gaji yang layak bagi profesi pengajar.

Selain kedelapan prinsip di atas, Konstitusi Brazil memberikan penekanan khusus bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi dengan secara tegas memberikan jaminan otonomi bagi perguruan tinggi. Otonomi tersebut tidak hanya dalam konteks akademik, melainkan juga pada dimensi administrasi, termasuk mengenai keuangan. Jaminan otonomi ini dinyatakan di dalam *Article* 207 sebagai berikut:

“Universities enjoy autonomy with respect to didactic, scientific and administrative matters, as well as autonomy in financial and patrimonial management, and shall comply with the principle of the inseparability of teaching, research and extension. §1°. Universities are permitted to hire foreign professors, technicians and scientists as provided by law. §2°. The provisions of this article shall apply to institutions of scientific and technological research.”

Sementara itu, ‘*State Policy*’ di Konstitusi Filipina menyebutkan bahwa tujuan utama pendidikan adalah untuk memupuk patriotisme dan nasionalisme.³¹⁷ *Directive principles* ini dimanifestasikan ke dalam ketentuan-ketentuan konstitusional yang khusus ditujukan untuk bidang pendidikan dengan pokok-pokok pengaturan sebagai berikut:

317 *Article* 2 *Section* 17 Konstitusi Filiina 1987: “*The State shall give priority to education, science and technology, arts, culture, and sports to foster patriotism and nationalism, accelerate social progress, and promote total human liberation and development*”.

1. jaminan pemerataan kualitas pendidikan dan kesetaraan akses terhadap pendidikan;³¹⁸
2. jaminan sistem pendidikan yang terintegrasi dan kompatibel dengan kebutuhan masyarakat;³¹⁹
3. jaminan pembiayaan pendidikan bagi pendidikan dasar dan menengah;³²⁰
4. jaminan ketersediaan sistem beasiswa, *student loan*, subsidi, dan mekansime pembiayaan lainnya bagi masyarakat tidak mampu;³²¹ dan
5. jaminan kebebasan akademik di pendidikan tinggi.³²²

Untuk Indonesia sendiri terkait dengan Pendidikan sudah di atur di dalam Bab XIII Pendidikan dan Kebudayaan. Beberapa norma Pendidikan tersebut telah bersifat operasional, seperti misalnya mandate 20 % anggaran Pendidikan pada rencana belanja dan pendapatan negara.³²³ Namun demikian, dimensi-dimensi lain untuk mencapai tujuan negara, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa perlu untuk didalami dan dipertajam untuk mencakup di dalam prinsip-prinsip DPSP lainnya, terutama sekali untuk mencapai tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa.

DPSP Dalam Sistem Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Pasal 33 merupakan ketentuan yang paling tidak memiliki karakter programatik daripada ketentuan lainnya yang dapat diaktegorikan sebagai *directive principles* di dalam UUD 1945. Kriteria programatik tidak tercermin di dalam Pasal 33 karena norma di dalam pasal tersebut hanya menjelaskan prinsip

318 *Article XIV Section 1* Konstitusi Filipina: “*The State shall protect and promote the right of all citizens to quality education at all levels and shall take appropriate steps to make such education accessible to all*”.

319 *Article XIV Section 2 (1)* Konstitusi Filipina: “*Establish, maintain, and support a complete, adequate, and integrated system of education relevant to the needs of the people and society*”.

320 *Article XIV Section 2 (2)* Konstitusi Filipina: “*Establish and maintain a system of free public education in the elementary and high school levels. Without limiting the natural right of parents to rear their children, elementary education is compulsory for all children of school age*”.

321 *Article XIV Section 2 (3)* Konstitusi Filipina: “*Establish and maintain a system of scholarship grants, student loan programs, subsidies, and other incentives which shall be available to deserving students in both public and private schools, especially to the underprivileged*”.

322 *Article XIV Section 5 (2)* Konstitusi Filipina: “*Academic freedom shall be enjoyed in all institutions of higher learning*”.

323 Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan

dasar penyelenggaraan perekonomian tanpa memberikan kejelasan lebih lanjut mengenai tindakan-tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh negara (norma programatik). Misalnya, ketentuan Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”, tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana cara negara melakukan penguasaan? Apakah melalui badan usaha milik negara, atau cukup dengan melakukan fungsi regulasi dan pengawasan agar cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat diselenggarakan oleh masyarakat sendiri dengan cara yang teratur dan menghasilkan kemakmuran yang merata? Ketiadaan karakter programatik pada pasal tersebut mengakibatkan makna dari pasal tersebut menjadi begitu luas, dan sering kali berubah-ubah.³²⁴

Kehadiran Pasal 33 UUD 1945 pada dasarnya mencerminkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menganut paham sosial demokrasi yang menghendaki negara untuk turut aktif terlibat pada berbagai dimensi kehidupan warga negara demi memastikan terwujudnya kesejahteraan yang seluas-luasnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Dasar pemikiran demokrasi ekonomi sebagaimana diuraikan di atas juga tercermin pada *directive principles* di dalam Konstitusi India, Brazil, dan Filipina. Di dalam konstitusi India, kehadiran *directive principles* dalam hal perekonomian dilatarbelakangi kebutuhan untuk mentransformasi kondisi disparitas sosial ekonomi yang hadir salah satunya akibat sistem stratifikasi sosial. Ketentuan *directive principles* di India secara eksplisit dinyatakan di dalam *Article 38 Section 2* sebagai upaya untuk melakukan pemerataan kesejahteraan dan mengikis struktur sosial yang tertutup dan bertingkat. Begitu juga pada konstitusi Brazil. *Article 3* pada *Title I* Konstitusi Brazil juga secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan negara adalah mewujudkan pembangunan nasional di satu sisi, dan mengurangi kesenjangan atau ketimpangan kesejahteraan di sisi lain. Artinya, Konstitusi Brazil menghendaki bahwa tidak ada seorang pun warga negara yang ‘ditinggalkan’ pada saat pembangunan dan perekonomian dijalankan. Pada konteks Filipina, tujuan untuk menghadirkan kesetaraan pada sisi perekonomian bahkan dipertegas hingga menyatakan secara eksplisit

324 Giri Ahmad Taufik, “The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and its Impact on Independent Regulatory Agencies” *Australian Journal of Asian Law*, Vol 20 No. 2, 2020, hlm. 3.

kewajiban pemerintah untuk melakukan pengaturan.³²⁵ Lebih jelas, ketiga rumusan DPSP yang mencirikan gagasan demokrasi ekonomi tersebut berbunyi sebagai berikut:

Tabel IV.1
Gagasan Demokrasi Ekonomi Di India, Brazil, Dan Filipina

India Article 38	Brazil Title I Article 3	Filipina Article XIII (1)
<p>The State shall strive to promote the welfare of the people by securing and protecting as effectively as it may a social order in which justice, social, economic and political, shall inform all the institutions of the national life.</p> <p>The State shall, in particular, strive to minimise the inequalities in income, and endeavour to eliminate inequalities in status, facilities and opportunities, not only amongst individuals but also amongst groups of people residing in different areas or engaged in different vocations.]</p>	<p>The fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil are: I – to build a free, just and solidary society; II – to guarantee national development; III – to eradicate poverty and substandard living conditions and to reduce social and regional inequalities; IV – to promote the well-being of all, without prejudice as to origin, race, sex, colour, age and any other forms of discrimination.</p>	<p>The Congress shall give highest priority to the enactment of measures that protect and enhance the right of all the people to human dignity, reduce social, economic, and political inequalities, and remove cultural inequities by equitably diffusing wealth and political power for the common good.</p> <p>To this end, the State shall regulate the acquisition, ownership, use, and disposition of property and its increments.</p>

³²⁵ Article XIII Section I, Konstitusi Republik Filipina 1987.

Dalam konteks mewujudkan ketentuan di atas, Konstitusi India, Brazil, dan Filipina mengandung berbagai ketentuan DPSP yang bersifat operasional, yang ditujukan kepada negara atau pemerintah sebagai berikut:

a) India

Berdasarkan *Article 39*, Konstitusi India memberikan arahan secara langsung mengenai kebijakan negara dalam bentuk prinsip-prinsip dasar untuk menciptakan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, distribusi kepemilikan dan kontrol terhadap kekayaan alam harus dilakukan sebaik mungkin demi kebaikan bersama, mencegah konsentrasi kekayaan sebagai hasil perekonomian yang merugikan kepentingan bersama, dan memastikan terciptanya kesetaraan antara beban kerja dengan upah yang diterima oleh pekerja. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dapat dikatakan bahwa Konstitusi India telah memberikan arahan yang cukup menyeluruh baik pada sisi konsep dasar perekonomian, bagaimana perekonomian dijalankan, dan bagaimana output perekonomian harus dihasilkan. Lebih jelas, *Article 39* tersebut berbunyi sebagai berikut:

“The State shall, in particular, direct its policy towards securing— (a) that the citizens, men and women equally, have the right to an adequate means of livelihood; (b) that the ownership and control of the material resources of the community are so distributed as best to subserve the common good; (c) that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment; (d) that there is equal pay for equal work for both men and women....”

Konstitusi India memahami bahwa dalam konteks perekonomian, pekerja merupakan pihak yang lebih rentan di dalam kehidupan perekonomian, terutama di dalam relasi antara pemberi kerja dan pekerja. Karenanya, Konstitusi India memberikan pengaturan yang spesifik untuk melindungi pekerja. agar negara menjamin bahwa perekonomian harus dilaksanakan secara efisien

sehingga menghasilkan kesempatan kerja yang sebesar-besarnya, termasuk kewajiban bagi negara untuk menjamin terciptanya kondisi kerja yang manusiawi, dan kebijakan afirmasi bagi pekerja perempuan dalam bentuk bantuan persalinan. Bahkan, Konstitusi India memerintahkan agar pemerintah mengambil segala tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa pekerja mendapatkan pekerjaan yang layak, menikmati standar hidup yang layak, dapat menikmati waktu luang, menikmati hubungan sosial dan budaya, serta memiliki hak untuk berpartisipasi di dalam manajemen usaha perusahaan atau organisasi lainnya di seluruh sektor perekonomian. Bahkan secara eksplisit, Konstitusi India menyatakan bahwa negara harus mempromosikan “*cottage industries*” di wilayah-wilayah pedesaan. Arahkan konstitusional tersebut dapat ditemukan di dalam *Article 41-43A* sebagai berikut:

Article 41

“The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work....”

Article 42

“The State shall make provision for securing just and humane conditions of work and for maternity relief”.

Article 43

“The State shall endeavour to secure, by suitable legislation or economic organisation or in any other way, to all workers, agricultural, industrial or otherwise, work, a living wage, conditions of work ensuring a decent standard of life and full enjoyment of leisure and social and cultural opportunities and, in particular, the State shall endeavour to promote cottage industries on an individual or co-operative basis in rural areas.

Article 43A

“The State shall take steps, by suitable legislation or in any other way, to secure the participation of workers in the management of undertakings, establishments or other organisations engaged in any industry.”

b). Brazil

Di dalam *Article* 170, Konstitusi Brazil menyatakan bahwa perekonomian harus didasarkan pada apresiasi atas nilai dari pekerjaan manusia dan kebebasan untuk berusaha, dan ditujukan untuk memastikan setiap orang hidup bermartabat dalam kerangka keadilan sosial. Ketentuan ini memberikan sembilan prinsip dasar di bidang perekonomian yang wajib untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh negara. Lebih jelas, *Article* 170 Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut:

”The economic order, founded on the appreciation of the value of human work and on free enterprise, is intended to ensure everyone a life with dignity, in accordance with the dictates of social justice, with due regard for the following principles:

I – national sovereignty; II – private property; III – the social function of property; IV – free competition; V – consumer protection; VI – environment protection, which may include differentiated treatment in accordance with the environmental impact of goods and services and of their respective production and delivery processes; VII – reduction of regional and social differences; VIII – pursuit of full employment; IX – preferential treatment for small enterprises organized under Brazilian laws and having their head-office and management in Brazil.”

Layaknya Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai “hak menguasai negara”, konsep yang serupa juga ditemukan di dalam Konstitusi Brazil dengan model norma yang lebih programatik. Model norma yang detil tersebut memberikan kejelasan secara normatif mengenai kedudukan dan relasi antara negara, badan usaha milik negara, dan swasta dalam mengelola sumber-sumber energi dan kekayaan alam. Hal ini tidak dapat ditemukan dengan mudah ketika membaca Pasal 33 UUD 1945. Kejelasan mengenai relasi antara negara, badan usaha milik negara, dan swasta dalam mengelola kekayaan alam dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus ditelusuri dengan melakukan penafsiran secara historis

dan perkembangan tafsirnya di berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. Prinsip dasar perekonomian Brazil adalah “*free competition*”, maka Konstitusi Brazil mengatur secara limitatif keterlibatan negara di dalam perekonomian. Konstitusi Brazil memberikan prasyarat yang limitatif jika negara hendak melakukan pengusahaan langsung di dalam kehidupan perekonomian, yakni adanya kebutuhan untuk menjaga keamanan nasional (*national security*) atau kebutuhan kolektif (*collective interest*) yang implementasinya harus diatur di dalam undang-undang. Hal ini diatur di dalam *Article 173* sebagai berikut:

Article 173

“With the exception of the cases set forth in this Constitution, the direct exploitation of an economic activity by the State shall only be allowed whenever needed to the imperative necessities of the national security or to a relevant collective interest, as defined by law”.

Meskipun begitu, Konstitusi Brazil tetap menghendaki negara untuk melakukan intervensi untuk mencegah dominasi tunggal di dalam pasar yang mematikan kompetisi dan menumpuk kemakmuran dengan cara yang tidak dapat dibenarkan. Kewenangan negara untuk melakukan intervensi ini diatur di dalam *Paragraph 4 Article 173* sebagai berikut:

Article 173 Paragraph 4.

“The law shall repress the abuse of economic power that aims at the domination of markets, the elimination of competition and the arbitrary increase of profits.”

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, terlihat bahwa di dalam kehidupan perekonomian, negara hanya diberi fungsi mengatur dan mengontrol. Sementara fungsi untuk melakukan pengusahaan hanya bersifat terbatas sepanjang demi keamanan negara dan kebutuhan kolektif. Fungsi mengatur dan mengontrol ini di dalam Konstitusi Brazil dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan negara untuk menyusun perencanaan ekonomi yang bersifat indikatif. Konstitusi juga menghendaki bahwa negara

harus mampu merumuskan pedoman penyusunan perencanaan yang dapat menghasilkan perencanaan pembangunan yang seimbang antara pembangunan di tingkat nasional dengan pembangunan di aras lokal. Konstruksi mengenai fungsi negara di dalam perekonomian ini dapat diidentifikasi dari ketentuan *Article 174* Konstitusi Brazil sebagai berikut:

Article 174

“As the normative and regulating agent of the economic activity, the State shall, in the manner set forth by law, perform the functions of control, incentive and planning, the latter being binding for the public sector and indicative for the private sector.

Paragraph 1.

*The law shall establish the guidelines and bases for planning of the balanced national development, which shall embody and **make compatible the national and regional development plans.***

Sebagaimana ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai hak menguasai negara atas kekayaan alam, Konstitusi Brazil pun menyatakan demikian. Di dalam *Article 176*, Konstitusi Brazil menyatakan bahwa segala sumber daya mineral dan sumber daya energi adalah milik negara. Lebih jelas, ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:

Article 176

“Mineral deposits, under exploitation or not, and other mineral resources and the hydraulic energy potentials form, for the purpose of exploitation or use, a property separate from that of the soil and belong to the Union, the concessionaire being guaranteed the ownership of the mined product.”

Adapun aspek yang membedakan dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 adalah bahwa Konstitusi Brazil mengatur secara eksplisit bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam. *Article 177* mengatur lima bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam yang merupakan hak monopoli negara, yakni:

1. pencarian dan eksploitasi simpanan minyak bumi dan gas alam, termasuk hidrokarbon fluida lainnya;
2. penyulingan minyak bumi baik dari dalam maupun luar negeri;
3. impor dan ekspor produk dan produk sampingan pokok yang dihasilkan dari kegiatan penyulingan minyak bumi;
4. usaha transportasi laut termasuk dalam bentuk transportasi pipa untuk mengangkut minyak mentah dari dalam negeri atau produk sampingannya, serta mengangkut gas alam; dan
5. pencarian, penambangan, pengayaan, pemrosesan ulang, industrialisasi, dan perdagangan bijih dan mineral nuklir serta produk sampingnya, kecuali radioisotop yang produksi, penjualan, dan penggunaannya diizinkan berdasarkan Konstitusi Federal.

Meskipun konstitusi menyatakan bahwa bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam di atas merupakan hak monopoli negara, namun *Paragraf 1 dari Article 177* tersebut juga memberikan kewenangan kepada negara untuk dapat membentuk hubungan kontraktual dengan badan usaha milik negara atau pihak swasta untuk melaksanakan bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi tersebut. Namun, *Paragraf 1 dari Article 177* tetap mengecualikan kegiatan eksploitasi bahan bakar nuklir sebagai hak monopoli negara yang tidak dapat dilaksanakan dengan mengikutsertakan pihak non-negara. Lebih jelas, *Paragraf 1 Article 177* Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut:

“The Union may contract with state-owned or with private enterprises for the execution of the activities provided for in items I through IV of this article, with due regard for the conditions set forth by law”.

c) Filipina

Di dalam Konstitusi Filipina Tahun 1987, terdapat enam *directive principles* yang berkaitan dengan perekonomian. Ketentuan tersebut ditemukan pada *Section 18* sampai dengan *Section 23* Konstitusi Filipina, yang secara umum terdiri atas perintah bagi negara untuk melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. melindungi hak-hak pekerja dan meningkatkan kesejahteraannya;
2. mengembangkan perekonomian yang mandiri yang dikendalikan oleh warga negara Filipina;

3. mengakui peran swasta, serta mendorong dan memberikan insentif yang dibutuhkan bagi investasi
4. melaksanakan reforma agraria dan pembangunan daerah pedesaan;
5. mengakui hak-hak dari komunitas atau masyarakat adat dalam kerangka pembangunan nasional; dan
6. mendorong organisasi non-pemerintah, berbasis komunitas, atau sektoral yang bertujuan memajukan kesejahteraan bangsa.

Sebagaimana model Konstitusi Brazil, Konstitusi Filipina juga memiliki bagian khusus di dalam konstitusinya yang merupakan *directive principles* di bidang perekonomian, yakni *Article XII* tentang “*National Economy and Patrimony*” yang terdiri dari 22 *Sections*. Secara garis besar, 22 *sections* tersebut terdiri atas sebelas kebijakan utama di bidang perekonomian sebagai berikut:

1. pemberian keistimewaan/privilege kepada warga negara Filipina dan produk-produk Filipina di dalam perekonomian, dan perlindungan kepada warga negara terhadap praktek perdagangan internasional yang tidak adil;
2. pembebanan kewajiban kepada negara untuk mendorong industrialisasi, pembangunan pertanian, dan reformasi agraria;
3. Jaminan kebebasan melakukan kegiatan perekonomian bagi swasta;
4. Penguasaan negara atas air, mineral, batu bara, minyak bumi, dan sumber-sumber energi lainnya, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di Filipina;
5. Pemberian hak kepada negara untuk mengelola kekayaan alam dan melakukan pengusahaan secara mandiri ataupun dengan menyertakan pihak lain yang merupakan warga negara Filipina atau perusahaan yang sekurang-kurangnya 60% sahamnya dimiliki oleh warga negara Filipina, dengan masa kerjasama selama 25 tahun dan dapat diperbarui maksimal untuk 25 tahun;
6. Pemberian hak kepada negara untuk menyertakan perusahaan asing dalam kegiatan eksploitasi kekayaan alam dengan skala besar demi kepentingan nasional dengan kewajiban mengutamakan “*local scientific and technical resources*”;
7. Perlindungan terhadap hak masyarakat adat;

8. Pembatasan penguasaan lahan bagi warga negara Filipina, maksimal 500 hektar;
9. Pengaturan mengenai perencanaan perekonomian;
10. Pengaturan ekonomi pada saat negara dalam keadaan darurat; dan
11. pengaturan mengenai pinjaman luar negeri.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa DPSP di dalam Konstitusi India, Brazil, dan Filipina memiliki derajat programatik yang tinggi. Pertanyaannya kemudian adalah, mengapa derajat programatik di dalam DPSP harus tinggi? Hal ini berkaitan dengan kebutuhan untuk memastikan bahwa tujuan negara yang terdapat di dalam bagian pembukaan konstitusi benar-benar berupaya diwujudkan dengan cara-cara yang sesuai dengan identitas konstitusinya. Misalnya, kehadiran Pasal 33 di dalam UUD 1945 pada dasarnya lahir dari asumsi dasar bahwa demokrasi politik tidak dapat serta merta melahirkan kesejahteraan dan keadilan sosial tanpa adanya praktek demokrasi ekonomi. Anggapan ini didasarkan atas kesadaran bahwa di dalam kehidupan yang nyata, termasuk dalam konteks ekonomi, asumsi kesetaraan di dalam demokrasi tidak pernah terjadi. Pilihan pemilih dalam demokrasi lebih banyak dihasilkan oleh interaksi diantara pemilih dan pengaruh kekuatan-kekuatan politik yang memberikan pilihan-pilihan kebijakan. Hal ini mengakibatkan orang yang memiliki sumber-sumber kekuatan ekonomi akan memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap pemilih yang lain. Mereka yang membayar lebih banyak akan memperoleh hasil yang lebih banyak pula (*there is a dollar for dollar relationship*). Hal ini melahirkan kondisi dimana suara dalam kontestasi politik menjadi lebih inferior daripada suara dalam konteks ekonomi (*voting in the political ballot box is inferior to the voting in economic ballot box*).

Kondisi di atas tercermin pula pada kondisi perekonomian Indonesia pasca demokratisasi di tahun 1998. Dalam konteks Indonesia, proses demokratisasi yang hadir sejak reformasi bergulir, secara faktual juga masih menimbulkan ketimpangan di berbagai sektor. Misalnya pada dimensi sosial, survei yang dirilis oleh International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) pada tahun 2017 memperlihatkan perspektif masyarakat Indonesia terhadap ketimpangan di sepuluh sektor,

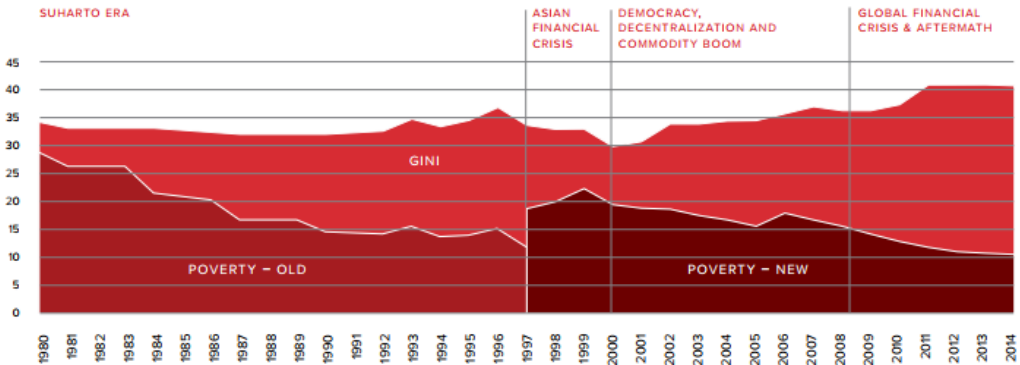
sebagai berikut:

Gambar IV.1
Sumber Dan Ranah Ketimpangan Dalam Masyarakat



Dari data di atas, terlihat bahwa sektor penghasilan dan kesempatan bekerja menjadi sektor dimana ketimpangan paling banyak terjadi. Sementara sektor hukum dan kesehatan menjadi yang terendah meskipun tetap berada pada angka yang cukup tinggi. Jika di rata-rata, maka lebih dari 50% masyarakat masih mempersepsikan adanya ketimpangan pada sektor-sektor tersebut. Begitu juga pada dimensi ekonomi, World Bank pada tahun 2016 merilis bahwa indeks rasio gini Indonesia mengalami peningkatan. Bahkan, data World Bank memperlihatkan bahwa meningkatnya rasio gini secara signifikan justru terjadi pasca Indonesia mengalami demokratisasi. Peningkatan indeks rasio gini Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar IV.2.
Perkembangan Indeks Rasio Gini Indonesia



Haluan negara yang masih “sedikit”, “pendek”, “general”, atau “belum rinci” pada UUD 1945 tersebut berdampak pula pada karakter normanya yang sangat terbuka sekali terhadap berbagai cara interpretasi (*open interpretative*). Sebagai contoh, Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang berbunyi:

(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 didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Apabila prinsip-prinsip direktif yang ada pada UUD 1945 hendak digunakan sebagai basis sekaligus sumber tertinggi perencanaan pembangunan nasional, maka ketentuan-ketentuan yang berisi prinsip-prinsip direktif tersebut perlu diperinci dan diperluas agar dapat menjadi dasar yang komprehensif untuk menjadi pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional.

B. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara Pada Lingkup UUD 1945 Pasca Amandemen

Kaidah pelaksanaan haluan negara merujuk kepada cara atau proses untuk mengimplementasikan haluan negara yang ada pada UUD 1945. Kaidah pelaksanaan haluan negara ini akan menguraikan mekanisme politik,

yang dilakukan oleh institusi dan aktor politik, untuk mentransformasikan haluan negara yang ada pada UUD 1945 ke dalam berbagai kebijakan pembangunan. Institusi dan aktor politik yang berperan dalam kaidah pelaksanaan haluan negara meliputi cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif.

Cabang kekuasaan eksekutif direpresentasikan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam pelaksanaan haluan negara, Presiden memiliki tanggung jawab untuk 1) memformulasikan rancangan rencana pembangunan periodik untuk dibahas bersama MPR, 2) memformulasikan rancangan anggaran pendapatan dan belanja (R-APBN) untuk dibahas bersama MPR, dan 3) mengimplementasikan rencana pembangunan tersebut melalui kebijakan konkret yang berdampak secara langsung kepada masyarakat.

Cabang kekuasaan legislatif direpresentasikan oleh MPR yang kami usulkan dikonstruksi sebagai sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dengan DPD. Dalam pelaksanaan haluan negara, MPR memiliki tanggung jawab untuk 1) membahas dan memberikan persetujuan atas rancangan rencana pembangunan periodik yang diusulkan oleh Presiden, 2) membahas dan memberikan persetujuan atas R-APBN yang diusulkan oleh Presiden, dan 3) melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan pembangunan.

Meskipun pada prinsipnya, Presiden merupakan ujung tombak untuk melaksanakan haluan negara, karena Presiden merupakan aktor yang mengeksekusi haluan negara menjadi kebijakan pembangunan konkret. Tetapi, badan legislatif juga memiliki peran strategis dalam membuat kerangka atau aturan main untuk melaksanakan haluan negara tersebut melalui mekanisme pembentukan undang-undang, baik untuk menetapkan rencana pembangunan periodik, rencana anggaran, maupun pembentukan undang-undang sektoral yang terkait dengan pembangunan. Pasca pembentukan undang-undang, badan legislatif juga memiliki peran dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang itu oleh Pemerintah.

a. Pembentukan undang-undang: Rencana pembangunan periodik, rencana anggaran, dan undang-undang sektoral lain.

Dengan adanya haluan negara dalam UUD 1945, terutama dengan model prinsip-prinsip direktif, maka ketentuan-ketentuan tersebut akan menjadi landasan bagi berbagai undang-undang yang memiliki muatan pembangunan. Melalui fungsi pembentukan undang-undang, badan legislatif menginterpretasikan berbagai haluan negara dalam UUD ke dalam berbagai kebijakan di tingkat undang-undang. Selain menetapkan kebijakan, undang-undang tersebut akan berfungsi sebagai pagar yang memberikan batasan agar arah kebijakan pembangunan yang dibuat oleh Presiden sesuai dengan haluan negara.

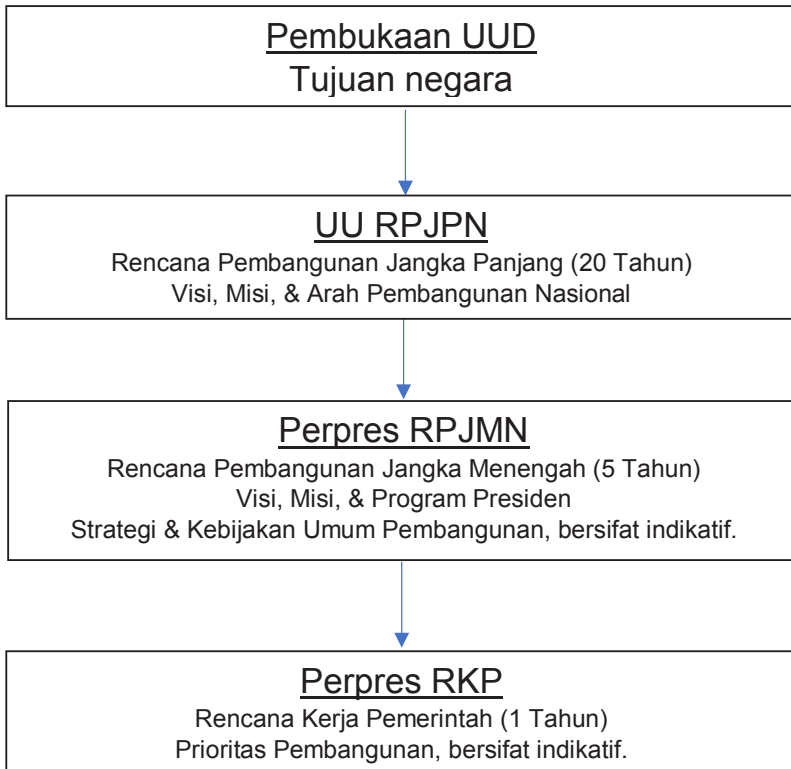
Pada level undang-undang, terdapat berbagai rejim undang-undang yang dapat menjadi “alat” bagi badan legislatif untuk mengimplementasikan haluan negara yang ada pada UUD. Undang-undang yang terkait secara langsung dengan haluan negara dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu undang-undang mengenai perencanaan pembangunan, undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), dan undang-undang sektoral lainnya.

Dalam sistem perencanaan pembangunan model UU SPPN yang saat ini berlaku, perencanaan pembangunan disusun berdasarkan beberapa peraturan-perundangan sebagai berikut:

- a) UU SPPN, berisi ketentuan mengenai sistem untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan di tingkat pusat dan daerah.
- b) UU RPJPN, berisi dokumen perencanaan jangka panjang untuk periode 20 (dua puluh) tahun, yang merupakan penjabaran tujuan dibentuknya pemerintahan Negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam bentuk **visi, misi dan arah pembangunan nasional**.
- c) Perpres RPJMN, berisi dokumen perencanaan jangka menengah untuk periode 5 (lima) tahun, yang merupakan penjabaran dari **visi, misi dan program Presiden** memuat strategi dan kebijakan umum pembangunan nasional, dan bersifat indikatif.
- d) Perpres RKP, berisi dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun, yang merupakan penjabaran dari RPJMN memuat prioritas

pembangunan nasional, dan bersifat indikatif.

Konstruksi tersebut dibuat dengan asumsi negara tidak memiliki arah pembangunan nasional pada UUD 1945, sehingga tujuan-tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD baru dijabarkan ke dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan melalui UU RPJPN. Apabila dipetakan, maka perencanaan pembangunan model UU SPPN yang saat ini berlaku akan tampak sebagai berikut:



Gambar 5.2

Sistem Perencanaan Pembangunan (UU SPPN) saat ini.

Apabila gagasan konstitusionalisasi haluan negara dilaksanakan sehingga UUD 1945 memuat ketentuan mengenai arah pembangunan nasional, maka dapat dilakukan perubahan sebagai berikut:

- a) Dokumen perencanaan jangka panjang (20 tahun) dalam bentuk UU RPJPN, yang pada faktanya memang tidak pernah diperhatikan, dapat

dihapuskan karena substansinya telah dimuat pada UUD. Dengan kata lain, ke depan yang dimaksud sebagai rencana pembangunan jangka panjang adalah haluan negara yang ada pada UUD 1945. Substitusi ini relevan dengan mempertimbangkan hasil studi hukum tata negara terkini yang menunjukkan bahwa rata-rata konstitusi di dunia mengalami perubahan setiap 17 tahun sekali.

- b) Dokumen perencanaan jangka menengah (5 tahun) dalam bentuk Perpres RPJMN, yang dibuat untuk menjabarkan arah pembangunan nasional, dapat ditransformasi ke dalam bentuk undang-undang menjadi UU RPJMN. Inilah dokumen perencanaan periodik yang mengikuti masa jabatan presiden, tetapi dibuat bersama badan legislatif dalam bentuk undang-undang.
- c) Dokumen perencanaan tahunan yang saat ini dibuat dalam bentuk Perpres RKP tetap dapat dibuat oleh Presiden sendiri.

Dengan perubahan di atas, sistem perencanaan pembangunan di Indonesia menjadi mirip dengan sistem perencanaan pembangunan di Brasil. UUD Brasil memuat arah pembangunan nasional dalam bentuk prinsip-prinsip direktif yang tersebar dalam bab-bab di konstitusi. Dokumen perencanaan jangka menengah (*Pluriannual Plan*) yang mengikuti rejim pemerintahan dibuat dalam bentuk undang-undang. Dengan mekanisme khusus, RUU tersebut harus diusulkan oleh Presiden.

Jika melihat praktik saat ini, berdasarkan UU Pemilu, calon presiden harus sudah mengumpulkan visi dan misi sejak pencalonan kepada KPU. Siapa pun pemenang pemilu tersebut, akan mentransformasi visi dan misi tersebut dalam bentuk Perpres RPJMN. Kondisi ini yang membuat RPJMN sebagai hasil kontestasi politik semata, yang bisa jadi visi dan misi yang dikampanyekan oleh calon presiden dibuat tanpa memperhatikan haluan negara yang ada. Model kampanye Presiden di Brasil dapat diadopsi, dimana Presiden menyampaikan visi, misi, dan program yang ditawarkan untuk melaksanakan haluan negara, bukan membuat haluan negara sendiri. Visi, misi, dan program Presiden terpilih itu kemudian dideliberasi dengan Kongres untuk menyusun UU PPA.

Dengan perubahan di atas, terutama perubahan bentuk hukum RPJMN dari Perpres menjadi undang-undang, badan legislatif dapat menegakkan

haluan negara yang ada pada UUD. Badan legislatif dapat memberikan koreksi, bahkan tidak menyetujui, apabila rencana pembangunan yang dirancang Presiden dipandang tidak sesuai dengan arah pembangunan yang tercantum dalam prinsip-prinsip direktif pada UUD 1945. Pembuatan dokumen perencanaan (yang saat ini disebut) RPJMN dalam bentuk undang-undang, paling tidak memiliki 2 (dua) signifikansi, yaitu:

- a) Mekanisme pembentukan perencanaan pembangunan dilakukan secara demokratis. Lebih demokratis karena dibuat dengan keterlibatan lembaga representatif, DPR dan DPD. Pembentukan perencanaan pembangunan tidak akan lagi bersifat presiden-sentris.
- b) Mekanisme pembentukan perencanaan pembangunan dapat menjamin kesinambungan pembangunan antar rejim pemerintahan. RPJMN yang disusun oleh Presiden tidak semata hasil kontestasi pada pemilu, tetapi melibatkan deliberasi bersama lembaga perwakilan. Salah satu isu yang dapat dideliberasi dalam lembaga perwakilan adalah evaluasi RPJMN periode sebelumnya. Dengan demikian, penyusunan RPJMN dilakukan dengan mempertimbangkan aspek keberlanjutan.

Selain UU di bidang perencanaan pembangunan, badan legislatif memiliki kekuasaan atas alokasi kekayaan negara dalam bentuk hak anggaran (budget), dengan mana badan legislatif setiap tahun membuat UU APBN. Melalui kewenangannya di bidang anggaran ini, badan legislatif dapat melaksanakan haluan negara yang ada pada konstitusi. Setiap tahun, selain menyusun program pembangunan, Presiden harus menyusun rancangan anggaran untuk membiayai program-program tersebut. Badan legislatif dapat menolak mengalokasikan anggaran terhadap program-program pembangunan, apabila badan legislatif menilai program tersebut tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip direktif pada UUD.

Di Amerika Serikat sering terjadi apa yang disebut “*government shutdown*” karena Kongres menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah. Berdasarkan laporan *Congressional Research Service*, pemerintahan Amerika Serikat mengalami “*government shutdown*” pada tahun 1996 selama 21 hari dari 16 Desember 1995 sampai dengan 6 Januari 1996, dan pada tahun 2013 selama 16 hari dari 1 Oktober 2013 sampai dengan 16 Oktober 2013,

serta terbaru pada saat pemerintahan Presiden Donald Trump berlangsung dua kali yakni pada 20-22 Januari 2018 dan akhir Desember 2018 sampai dengan Januari 2019.

Hal tersebut menunjukkan bahwa badan legislatif dapat menggunakan hak anggaran sebagai ‘alat’ untuk mempengaruhi bahkan menentukan kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah.

Di Indonesia sendiri, setiap tahun Presiden akan mengusulkan rancangan anggaran untuk dibahas bersama dengan DPR, dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran (R-APBN) yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah akan menjalankan APBN tahun sebelumnya.

Ke depan kami mengusulkan pembahasan R-APBN tersebut dilakukan oleh Presiden dengan DPR dan DPD dalam bentuk sidang gabungan (*joint session*) MPR, karena masih berkaitan dengan implementasi haluan negara yang ada pada UUD. Kewenangan pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap R-APBN tersebut dapat digunakan sebagai ‘alat’ untuk mengontrol implementasi prinsip-prinsip direktif pada kebijakan pembangunan tahunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Terdapat pelajaran yang bisa diambil dari mekanisme perencanaan pembangunan dan perancangan anggaran di Brasil. Dimana perencanaan pembangunan (dalam bentuk UU PPA – *Pluriannual Plan*) dan perancangan anggaran menjadi satu kesatuan, bahkan berikut pula aparaturnya.

Dengan kata lain, Pemerintah Brasil tidak dapat mengusulkan anggaran untuk program pembangunan tertentu, apabila program pembangunan tersebut tidak tercantum dalam UU PPA.

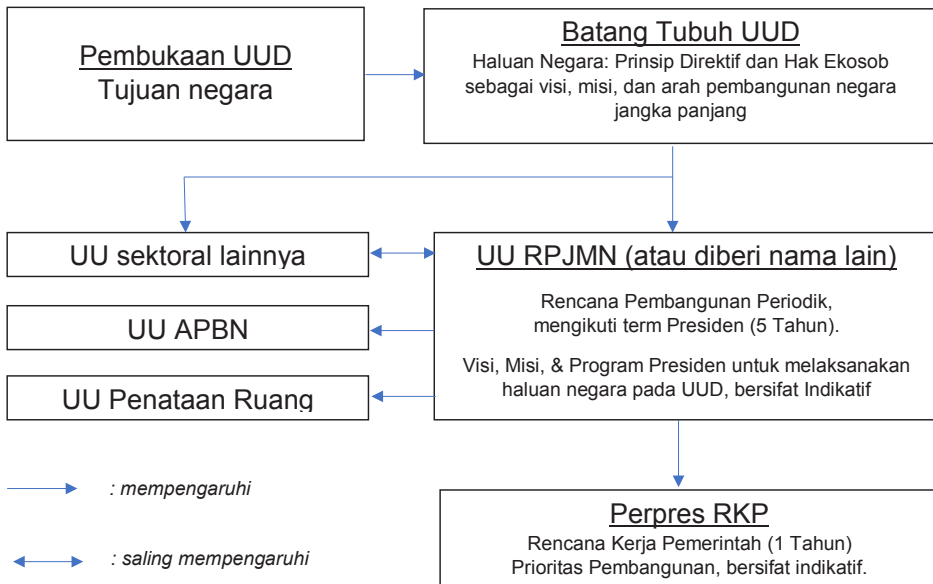
Di Indonesia, dalam mekanisme perancangan anggaran tahunan (APBN) untuk membiayai kebijakan pembangunan tahunan (RKP) ke depan, Presiden bersama MPR sebagai sidang gabungan harus mempertimbangkan kesesuaian dengan perencanaan pembangunan periodik. Keharusan ini bisa dimuat dalam rejim UU perencanaan pembangunan, mengadopsi model Brasil dimana UU PPA mengharuskan pembentukan anggaran tahunan untuk menyesuaikan dengan perencanaan pembangunan periodik.

Selain rejim undang-undang perencanaan pembangunan dan anggaran, badan legislatif juga dapat menggunakan mekanisme pembentukan undang-undang penataan ruang dan undang-undang sektoral lain untuk

menegakan haluan negara yang ada pada UUD 1945. Rejim undang-undang penataan ruang yang menghasilkan dokumen perencanaan tata ruang nasional, provinsi, hingga kabupaten/kota memiliki peranan penting dalam mewujudkan haluan negara. Dokumen rencana tata ruang dan dokumen rencana pembangunan merupakan dokumen yang saling bergantung (*interdependent*). Apabila dua dokumen perencanaan tersebut tidak kompatibel, maka pembangunan tidak akan berjalan efektif dan penataan ruang akan terganggu. Oleh karena itu, kedua dokumen perencanaan di atas harus disusun dengan sama-sama memperhatikan haluan negara yang ada pada level lebih tinggi (UUD), sehingga dapat saling mendukung satu sama lain.

Pembentukan berbagai undang-undang sektoral merupakan '*moment*' penting dalam penegakan haluan negara. Sekali pun perencanaan pembangunan dan penataan ruang telah dilakukan dengan memperhatikan haluan negara, tetapi apabila pada saat membuat undang-undang sektoral haluan negara diabaikan, maka prinsip-prinsip direktif pada UUD tetap akan sulit diimplementasikan. Berdasarkan materi muatan haluan negara yang ada saat ini pada Pasal 31 sampai 34 UUD 1945, setidaknya beberapa undang-undang sektoral yang penting untuk melaksanakan haluan negara tersebut adalah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, dan berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam.

Apabila dipetakan, maka model perencanaan pembangunan berbasis haluan negara pada konstitusi ke depan akan tampak sebagai berikut:



Gambar 5.3

Sistem Perencanaan Pembangunan Berbasis Haluan Negara pada UUD ke depan

b. Pelaksanaan Pengawasan

Meskipun telah dibentuk berbagai undang-undang untuk mengarahkan pembangunan agar sesuai haluan negara, pada kenyatannya Presiden sebagai pelaksana bisa saja kurang berhasil melaksanakan, keliru menerjemahkan, atau bahkan tidak mempedulikan haluan negara dan rencana pembangunan pada saat mengeluarkan kebijakan-kebijakan pembangunan. Oleh karena itu, haluan negara dan berbagai undang-undang tersebut memerlukan mekanisme politik lain berupa pengawasan dari badan legislatif.

Apabila mekanisme pembentukan undang-undang dan anggaran mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan cara memberikan koridor agar kebijakan yang direncanakan sesuai dengan haluan negara, mekanisme pengawasan berfungsi untuk memastikan bahwa memang kebijakan yang diambil pemerintah sesuai dengan koridor tersebut. Selain mempengaruhi, fungsi pengawasan badan legislatif bahkan dapat secara langsung mengoreksi kebijakan yang telah dibuat pemerintah.

Kewenangan badan legislatif untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah memang tidak terlepas dari kewenangan membentuk undang-undang dan anggaran. Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang, fungsi pengawasan diperlukan karena badan legislatif harus memastikan bahwa undang-undang yang dibentuk dilaksanakan secara tepat, dan sesuai dengan kehendak si pembentuk undang-undang (*legislative intention*).³²⁶ Sama halnya dengan anggaran, menurut **Andrew Beale**, selain menetapkan anggaran, badan legislatif bertanggungjawab pula untuk memastikan anggaran yang telah ditetapkan tersebut dilaksanakan secara tepat dan efisien.³²⁷ Selain itu, **Van Devanter** menyatakan bahwa badan legislatif tidak akan dapat menjalankan fungsi legislasi dengan baik apabila badan legislatif tidak memperoleh informasi yang dibutuhkan terkait pelaksanaan suatu undang-undang oleh Pemerintah.³²⁸ Tentu hal yang sama berlaku terhadap fungsi anggaran. Dengan kata lain, melalui mekanisme pengawasan, badan legislatif dapat mempengaruhi kebijakan pembangunan sekaligus mengevaluasi pelaksanaan kebijakan tersebut sebagai bahan untuk merumuskan perencanaan pembangunan dan anggaran periode berikutnya.

Hironori Yamamoto menyatakan bahwa untuk menjalankan fungsi pengawasan, badan legislatif dapat menggunakan berbagai ‘alat’ mulai dari yang bersifat meminta informasi hingga menyatakan pendapat.³²⁹ Terinsiprasi dari uraian Hironori Yamamoto tersebut, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdapat 3 (tiga) instrumen pengawasan yang dilakukan oleh badan legislatif, yaitu:

1) Instrumen Pertanyaan

Dengan instrumen ini badan legislatif dapat bertanya untuk meminta informasi terkait kebijakan pemerintah. Di Indonesia, badan legislatif dapat bertanya kepada pemerintah melalui rapat kerja, rapat dengar pendapat, atau hak interpelasi untuk kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis

326 Arthur M. Schlesinger Jr. dan Roger Burns (Ed), *Congress Investigates: A Documented History, 1792-1974*, New York: Chelsea House, 1975., hlm. xix.

327 Andrew Beale, *Essential Constitutional Law (2nd ed)*, London, Cavendish Publishing, 1997, hlm. 20.

328 Kenneth R. Thomas dan Larry M. Eig (Ed), *The Constitution Of The United States Of America: Analysis And Interpretation (Centennial Edition)*, U. S. Government Printing, Washington, 2014, hlm. 94.

329 Lihat Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2007, hlm. 10.

serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³³⁰

2) Instrumen Penyelidikan

Dengan instrumen ini badan legislatif menyelidiki pelaksanaan undang-undang atau kebijakan pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Di Indonesia instrumen badan legislatif yang dapat digunakan untuk menyelidiki pemerintah adalah hak angket.³³¹

3) Instrumen Menyatakan Pendapat

Dengan instrumen ini badan legislatif dapat menyatakan pendapatnya secara publik mengenai kebijakan pemerintah yang diawasi. Di Indonesia, DPR memiliki hak untuk menyatakan pendapat atas 3 hal, yaitu: Pertama, kebijakan pemerintah atau kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau dunia internasional; kedua, tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; ketiga, dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran terhadap dasar-dasar *impeachment*.³³²

Ketiga instrumen di atas dapat digunakan oleh badan legislatif, dalam hal ini DPR dan DPD untuk mengawasi pelaksanaan rencana pembangunan, APBN, bahkan secara langsung haluan negara dalam UUD 1945. Ketiga instrumen pengawasan di atas memiliki *last resort* berupa kewenangan mengajukan *impeachment*. Namun, kewenangan tersebut tidak relevan dalam konteks penegakan haluan negara karena *impeachment* hanya dapat dilakukan apabila Presiden melakukan pelanggaran hukum (pidana), sedangkan ketidaksesuaian kebijakan pembangunan dengan haluan negara yang ada pada UUD tidak memiliki sifat pidana.

C. Kaidah Penegakan Haluan Negara Pada Lingkup UUD 1945 Pasca Amandemen

Penegakan Haluan Negara melalui mekanisme hukum dilakukan oleh badan peradilan, yang pada umumnya disertai keterlibatan warga negara secara langsung melalui hak gugat. Dalam literatur, penegakan haluan negara melalui mekanisme hukum oleh badan peradilan sering juga disebut dengan istilah *justicialbility*.

330 Pasal 79, 98 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

331 Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

332 Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Berdasarkan uraian Bab II bagian C sebelumnya, umumnya negara-negara yang menganut model DPSP mengadopsi pendekatan yang disebut dengan *political constitutionalism*, yakni DPSP diposisikan sebagai kewenangan eksklusif institusi-institusi negara, yang mendapatkan legitimasinya secara langsung oleh rakyat melalui pengadilan, dibandingkan dengan institusi pengadilan, yang mendapatkan legitimasinya dari perlindungan dan Namun demikian, sebagaimana juga telah didiskusikan di dalam Bab IV perbandingan, pada perjalanannya, institusi pengadilan menjadi berperan penting di dalam menegakan DPSP, seperti misalnya pada kasus India.

Pertanyaan terkait dengan bagaimana seharusnya kaidah penegakan Haluan Negara pada lingkup UUD 1945 pasca amandemen seharusnya dirumsukan, terutama terkait dengan peran pengadilan, harus mempertimbangkan setidaknya dua faktor. Pertama, faktor yang terkait dengan *political constitutionalism*. Kedua, faktor terkait dengan rumusan pasal yang menyebutkan DPSP tersebut.

Sejatinya, Indonesia, dalam hal ini, MK mengadopsi pendekatan *political constitutionalism*. Hal ini ditandai dengan posisi MK yang mengembangkan doktrin *open legal policy* dalam yurisprudensi-nya untuk membatasi dirinya dalam menilai suatu undang-undang. Salah satu kriteria MK di dalam doktrin ini adalah, MK tidak dapat mencampuri urusan pemerintahan yang terkait dengan kebijakan. Pada sisi lain, MK tampak secara tidak konsisten di dalam melihat menerapkan doktrin *open legal policy* ini. Pada beberapa kasus, yang dapat dianggap merupakan persoalan kebijakan, MK justru mencampuri urusan pemerintah dengan membatalkan undang-undang yang sifatnya kebijakan. Namun demikian, MK seringkali tidak konsisten di dalam memberikan pertimbangan terkait dengan batasan dalam menerapkan doktrin *open legal policy* ini. Di dalam banyak kasus, MK justru juga menguji undang-undang yang seharusnya terkategori sebagai *open legal policy*.³³³ Sebagai contoh, di dalam pengujian undang-undang terkait dengan batas usia perkawinan, dimana MK menaikan batas usia perkawinan anak.

Terlepas dari inkosistensi MK terkait dengan *open legal policy* tersebut, tim peneliti berpendapat bahwa DPSP perlu tetap dikategorikan

³³³ Salah satu putusan ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XIII/2014 terkait dengan batas usia perkawinan anak. Pada putusan ini MK menaikan batas usia perkawinan anak, yang seharusnya kebijakan untuk menaikan atau tidak menaikan usia perkawinan anak merupakan bagian dari *open legal policy*.

sebagai *open legal policy*, pengadilan dapat melakukan penegakan jika dibatasi dengan syarat-syarat yang ketat. Di dalam studi perbandingan yang dilakukan, tim peneliti menyimpulkan bahwa Pengadilan dapat masuk untuk menilai kebijakan DPSP jika terjadi dua hal. Pertama, terjadi konflik antara norma DPSP yang sifatnya positif, dengan norma Hak-Hak Asasi Manusia yang sifatnya negatif. Pada kasus seperti inilah institusi pengadilan dapat masuk untuk menyelesaikan persoalan yang ada. Hal ini dilakukan oleh MA India di dalam Kasus *In Re Kerala Education Bill*, dimana MA India melihat ada pertentangan antara klausul DPSP terkait klausul perlindungan terhadap kelompok marginal, yang diterjemahkan ke dalam kebijakan *affirmative action* terkait dengan Pendidikan, dan hak atas kesetaraan perlakuan.³³⁴

Diskusi di atas kemudian membawa kepada pertanyaan kedua, bagaimana jika pemerintah tidak melaksanakan kewajiban yang dicantumkan di dalam DPSP ?, karena pada prinsipnya kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah telah menimbulkan hak pada rakyat. Untuk menjawab hal ini, maka hal yang perlu dipertimbangkan adalah terkait dengan rumusan dari DPSP tersebut. Penelitian ini berpendapat, bahwa norma DPSP yang dapat ditegakkan oleh Pengadilan secara langsung adalah ketika rumusan norma tersebut dirumuskan secara operasional, sehingga menjadi mandat konstitusi bagi pemerintah untuk melaksanakannya. Rumusan pasal yang operasional adalah rumusan pasal yang dirumuskan secara spesifik mengandung norma pemerintah, seperti misalnya kewajiban mengalokasikan 20 % anggaran negara untuk Pendidikan, sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Pendekatan ini diadopsi oleh Filipina, di dalam kasus *Oposan v Factoran*.³³⁵ Dalam yurisdiksi Filipina, norma yang sifatnya operasional tersebut disebut sebagai '*self-executing norms*', dimana norma di dalam UUD 1945 telah memberikan perintah yang tegas dan jelas kepada pemerintah untuk melakukan sesuatu, secara spesifik di dalam kasus *Oposan v Factoran* tersebut adalah adanya kewajiban pemerintah untuk menahan diri untuk menimbulkan kerusakan terhadap lingkungan, sebagai konsekuensi logis dari *hak atas lingkungan hidup yang sehat dan seimbangan*, yang tercantum di dalam DPSP.³³⁶

334 *In Re: The Kerala Education Bill v Unknown*, 1959 1 SCR 995, Op Cit.

335 *Minors Oposa v Factoran*, 224 SCRA 792, 30 Juli 1993. Raul C. Pangalangan, 'Why a Philippine...', op., cit,

336 Ibid

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya DPSP merupakan kewenangan eksklusif yang dimiliki oleh pemerintah, dimana pengadilan seharusnya membatasi diri untuk tidak mencampuri pelaksanaan dari DPSP tersebut. Namun demikian, jika pengadilan merasa harus melibatkan diri dalam pelaksanaan DPSP tersebut, maka pengadilan perlu memberikan batasan yang tegas dan jelas terkait dengan bentuk keikutsertaan pengadilan di dalam menegakan prinsip yang terkandung di dalam DPSP. Pada penelitian ini, tim peneliti mengajukan dua rumusan tersebut di atas : (i) bilamana terdapat pertentangan antara norma hak-hak asasi manusia dan DPSP, dan (ii) dalam hal negara lalai dalam melaksanakan kewajiban DPSP, maka pengadilan dapat turut serta, jika rumusan pasal DPSP dalam konstitusi bersifat operasional dan spesifik, yang menjadikannya sebagai mandate konstitusi, seperti, kewajiban 20 % anggaran pendidikan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembatasan tersebut di atas, penelitian ini menyimpulkan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Terdapat dua model terkait dengan Haluan Negara yang berkembang. Pertama, Model DPSP yang umumnya beroperasi dalam iklim demokrasi. Kedua, model parlemen-super yang beroperasi dalam iklim otoritarianisme. Pada dasarnya, kedua model tersebut mengikuti filosofi didasarkan pada pemikiran dasar yang sama, yakni, diperlukan adanya usaha kolektif yang dilakukan oleh negara untuk memajukan kesejahteraan umum, melaksanakan hak-hak positif warga negara (hak ekonomi politik sosial dan budaya), namun berbeda di dalam menerjemahkannya ke dalam konstitusi. Pada model DPSP, pemerintah diminta untuk bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat melalui Pemilu terkait dengan pelaksanaan mandate DPSP, sedangkan model parlemen-super pemerintah diminta bertanggung jawab kepada rakyat melalui institusi perwakilan yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, dus menjadi lembaga tertinggi negara;
2. Terdapat beberapa kekurangan dan kelebihan dari masing-masing model. Pada model DPSP, dikarenakan pelaksanaan DPSP menggantungkan diri pada pemerintahan yang dipilih secara langsung melalui Pemilu, terdapat kemungkinan DPSP menjadi terabaikan dan pemerintah hanya melaksanakan janji-janji politiknya semasa kampanye, dan demikian pula ketika pemerintahan berganti hal ini berpotensi menyebabkan persoalan ketersinambungan pelaksanaan DPSP. Namun demikian, seperti dalam pengalaman Brazil, di dalam sistem politik yang kompetitif, dimana pergantian pemerintahan dapat

terjadi secara berkala, keberadaan DPSP tepat dapat menawarkan pedoman yang berkelanjutan, dikarenakan pemerintahan yang berganti tidak dapat mengganti kebijakan dengan mengabaikan DPSP tanpa adanya tantangan politik dari pihak oposisi, sehingga DPSP masih tetap menawarkan rigiditas tertentu dalam kebijakan yang berdampak pada keberlanjutan dari pelaksanaan pemerintah ke pelaksanaan pemerintahan yang lain. Pada model supra parlemen, kontinuitas dapat lebih terjamin, dikarenakan institusi negara kunci hanya menjalankan mandat pelaksanaan yang diberikan oleh institusi parlemen-super, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Dalam hal ini, institusi parlemen ini dapat menjamin keberlanjutan perencanaan. Namun demikian, di dalam rangka menjamin kebersatuan di dalam institusi parlemen-super, seringkali kelompok penguasa memerlukan kestabilan. Dalam banyak praktek hal ini dilakukan dengan menunjuk anggota-anggota institusi parlemen-super tersebut, yang dilakukan oleh kelompok penguasa tersebut, sehingga sistem ini akan berjalan dalam sistem otoritarianisme yang bertentangan dengan semangat dan aspirasi reformasi;

3. Pasca amendemen UUD 1945, yang kemudian mengganti kedudukan MPR dan menghapuskan kewenangan MPR dalam menelurkan GBHN, dapat diketemukan beberapa hal sebagai berikut : (i) tidak komprehensifnya perencanaan pembangunan, karena hanya melibatkan eksekutif semata; (ii). Mekanisme pembentukan tidak demokratis; dan (iii). perencanaan pembangunan tidak berlanjut. Untuk mengatasi dampak-dampak ini, maka tetap diperlukan Haluan Negara yang dapat menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara, sekaligus mendemokratisasi prosesnya sebagai sayarat mutlak dari aspirasi reformasi;
4. Pasca Reformasi 1998 dan diikuti oleh perubahan UUD 1945, Indonesia telah memasuki sistem politik yang demokrasi konstitusional. Tidak dapat dipungkiri terdapat kebutuhan untuk memberikan pedoman bagi penyelenggara pemerintahan untuk melaksanakan program-program secara berkelanjutan. Oleh karenanya, dibutuhkan formulasi Haluan Negara yang sesuai dengan situasi yang ada saat ini. Berdasarkan rumusan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, disimpulkan bahwa model yang dapat secara tepat berkesesuaian dengan situasi saat ini

adalah dengan mengadopsi model DPSP, yang banyak diadopsi oleh negara-negara demokrasi konstitusional lainnya;

5. Penelitian ini membedakan antara kaidah pelaksanaan dan kaidah penegakan, sebagai cara untuk melaksanakan Haluan Negara. Pada kaidah pelaksanaan bicara tentang struktur pemerintahan yang melaksanakannya, sebagaimana didiskusikan pada Bab IV, maka kaidah pelaksanaan yang diusulkan adalah, sebagai berikut :
 - mengadopsi prinsip-prinsip DPSP ke dalam teks konstitusi yang diturunkan dari Pembukaan UUD 1945, terutama poin tujuan negara Indonesia;
 - Prinsip-prinsip DPSP diturunkan secara operasional melalui undang-undang perencanaan lima tahunan yang dibentuk oleh Presiden, DPR dan DPD, dalam kelembagaan MPR. Presiden di dalam pemilihan umum, menerangkan konsep-konsep pelaksanaan DPSP yang berada di dalam konstitusi untuk menjadi programnya, tidak membuat visi misi baru, namun murni untuk melaksanakan DPSP; dan
 - Presiden menuangkan lebih lanjut dari pelaksanaan perencanaan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah disertai dengan anggaran pelaksanaannya secara tahunan.

Adapun kaidah penegakan DPSP adalah sebagai berikut, pengadilan dapat melakukan penegakan DPSP, hanya jika dua kondisi terpenuhi : (i). adanya konflik antara pelaksanaan DPSP, dalam hal pemerintah membuat kebijakan, dengan hak-hak asasi manusia; (ii). Jika norma DPSP bersifat operasional dan spesifik, dan pemerintah lalai di dalam melaksanakan perintah tersebut.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, terdapat beberapa rekomendasi sebagai berikut :

1. Pengadopsian DPSP memerlukan perubahan terbatas terhadap UUD 1945, untuk memperluas dan memperdalam pasal-pasal yang mengatur hubungan internasional, pertahanan keamanan, sistem ekonomi nasional, kesejahteraan sosial, dan pendidikan menjadi

DPSP, dan mengubah pengaturan mengenai perubahan undang-undang yang mengatur pembentukan undang-undang perencanaan yang menurunkan DPSP dengan melibatkan Presiden di satu sisi, bersama DPR dan DPD di sisi lain dalam kelembagaan MPR;

2. Melakukan studi lebih lanjut untuk memformulasikan perluasan rumusan pasal-pasal di dalam konstitusi yang relevan untuk mengadopsi DPSP, sekaligus mengkaji strategi amandemen UUD 1945 yang tetap mempertahankan semangat demokrasi konstitusional era reformasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Andrew Beale, *Essential Constitutional Law (2nd ed)*, London, Cavendish Publishing, 1997.
- Arthur M. Schlesinger Jr. dan Roger Burns (Ed), *Congress Investigates: A Documented History, 1792-1974*, New York: Chelsea House, 1975.
- Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta : FH UII Press, 2003.
- Bagus Takwin, dkk, *Ketimpangan Sosial Di Indonesia Meningkatkan: Pengukuran Ketimpangan Sosial Menurut Persepsi Warga 2017*, Jakarta: Infid, 2017.
- Cheryl Saunders & Graham Hassall (eds), *Asia – Pacific Constitutional Yearbook 1997* (1999).
- Daniel Bonilla, *Constitutionalism of the Global South The Activist Tribunal of India, South Africa, and Colombia*, dMaldonado, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Gary J. Jacobsohn, *The formation of Constitutional Identities*, di dalam T. Ginsburg, dan R. Dixon (eds), *Comparative Constitutional Law*, Northampton : Edward Elgar Publishing, 2011.
- Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity*, Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- Gautam Bhatia, “The Directive Principles of State Policy: Theory and Practice”, dalam *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, disusun oleh Sujit Choudry dan Madhav Khosla (et. al.), Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Gautam Bhatia, *The Transformative Constitution A Radical Biography in a Nine Act*, Delhi: HarperCollins Publisher, 2019.

Geof Hodgson, *The Democratic Economy: A New Look at Planning, Markets and Power*, Middlesex; Penguin Books, 1984.

George Kahi, *Nationalism and Revolution*, Ithaca N.Y. : Cornell University Press, 1952.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* London (U.K.): Transaction Publishers, 2006.

Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Jakarta : Equinox, 2007.

Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2007.

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

Joseph Raz, 'On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries' dalam Larry Alexander, *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Justin O. Frosini, *Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law*, San Marino: Maggioli Editore, 2012.

K. C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford (United Kingdom): Oxford University Press, 1966.

Kenneth R. Thomas dan Larry M. Eig (Ed), *The Constitution Of The United States Of America: Analysis And Interpretation (Centennial Edition)*, U. S. Government Printing, Washington, 2014.

Konrad Zweigert & Heinz Kotz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford : Clarendon Press Publication, 1998.

M. Groves & H. Lee, *Australian Administrative Law : Fundamentals, Principles, and Doctrines*, Cambridge University Press.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik*

Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.

Michel Rosenfeld, Andras Sajó (ed), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

Ministry of Statistics and Programme Implementation, “Chapter 7: Five Year Plans”, *Statistical Year Book India*, 2015.

Moh Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1989.

Oscar Vilhena, Upendra Baxi and Frans Viljoen (Eds), *Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa*, Pretoria: Pretoria University Press, 2013.

Raden Viola Reininda, Penafsiran “*Open Legal Policy*” : Studi Terhadap Putusan Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia, Skripsi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2018.

Ralf Michaels, ‘*the functional method of comparative law*’ di dalam M Reimann dan R. Zimmermann (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford : Oxford University Press, 2006.

Raul C. Pangalangan, ‘Why a Philippine Human Rights Commission? Its Place in a Constitutional Order- An Inquiry into the Power and Limits of Liberal Constitutionalism’ dalam Akira Osuka (ed), *Perspectives of Constitutionalism in Asia*, Tokyo: Shinzansha International, 2003.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

Sujit Choudry dan Madhav Khosla (et. al.), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, disusun oleh, Oxford: Oxford University Press, 2018.

Theunis Roux, *Politico-Legal Dynamics of Judicial Review*, Cambridge:

Cambridge University Press, 2018.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.

Jurnal/Makalah/Paper:

Bilal Dewansyah, “Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia: Alternatif dan Konsekuensinya,” in *Prosiding Workshop Ketatanegaraan, Laporan Prosiding Workshop Ketatanegaraan Reaktualisasi Kewenangan MPR dan GBHN*, Bandung, 28-29 Mei 2016, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016.

Bagir Manan, “Kewajiban hakim Memahami, Memelihara, dan Menerapkan UUD 1945”, *Varia Peradilan*, No. 309, 2011.

Berihun Adugna Gabeye, “The Potential of Directive Principles of State Policy for the Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights”, *Vienna International Constitutional Law Journal*, Thesis Vol. 10, No. 5, 2016.

David S Law, “Constitutional Archetypes”, *Texas Law Review : Legal Research Paper Series, No : 16-02-01 University of Washington School of Law*, 2016, vol .95, No. 153, 154 – 243.

Deepansha Banswal, “Irish Influence on Indian Constitution: What many may not know”, *The Circular*, <http://thecircular.org/how-ireland-influenced-indian-constitution/>, diakses pada 18 Juli 2020.

Devdatta Mukherjee, “Judicial Implementation of Directive Principles of State Policy: Critical Perspective”, *Indian Journal of Law and Public Policy*, Vol. 1, No. 1, 2014.

- Diane A. Desierto, 'Justiciability of Socio-Economic Rights: Comparative Powers, Roles, and Practices in the Philippines and South Africa', *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol 11.1, 2009.
- E. P. Caldentey, "The Concept and Evolution of the Developmental State," *International Journal of Political Economy*, vol. 37, No. 3, 2008.
- Gerard Hogan, "Directive Principles, Socio-Economic Rights and The Constitution," *Irish Jurist*, 2001, *New Series*, vol. 36.
- Gary Jeffrey Jacobsohn, "An unconstitutional constitution? A comparative perspective", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, No. 3, 2006.
- Giri Ahmad Taufik, "The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and its Impact on Independent Regulatory Agencies" *Australian Journal of Asian Law*, Vol 20 No. 2, 2020.
- Herberth S. Klein, "Social Constitutionalism' in Latin America : The Bolivian Experience", 1966. *The Americas*, Vol. 22, No. 3, 258-276.
- Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, *Aspirasi Jurnal Masalah-Masalah Sosial* Vol. 5 No. 2, Desember 2014.
- Iseult Honohan, "Book Reviews: Political Constitutionalism by Richard Bellamy", *Contemporary Political Theory*, Vol. 8, No. 3, 2009.
- Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, *Open Legal Policy* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang, *Jurnal Konstitusi*, 16 ; 3, 2019, 560 – 584.
- J. Peter Mulhern, "In Defense of the Political Question Doctrine", *University of Pennsylvania Law Review*, 1988.
- Karl Klare, "Legal Culture and Transformative Constitutionalism", *South African Journal on Human Rights*, Vol.14, 1998.
- Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri A. Taufik, "Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 UUD 1945: Studi atas Putusan mahkamah Konstitusi Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No.22/2001, dan UU No. 20/2002", *Jurnal Konstitusi*, No. 7 (1).

- Liav Orgad, “The preamble in constitutional interpretation,” *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 4 (2010): 722-723.
- M. Schneider and P. Teske, “Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government,” *American Political Science Review*, vol. 86 No. (03), 1992.
- Rory O’Connell, “Guardians of the Constitution: Unconstitutional Constitutional Norms”, *Journal of Civil Liberties*, Vol. 4, 1994.
- Susi Dwi Harijanti, “Reformasi Sistem Perwakilan,” *Jurnal Konstitusi PSKN FH Unpad*, vol. 1 No. 1, 2009.
- Susi Dwi Harijanti, “Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara” disampaikan pada Workshop Ketatanegaraan, MPR RI & Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 28-29 Mei 2016.
- Tarunabh Khaitan, “Constitutional Directives: Morally Committed Political Constitutionalism”, *Modern Law Review*, 2019.
- Tarunabh Khaitan, “Directive principles and the expressive accommodation of ideological dissenters”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 2, 2018.
- Terry Hutchinson dan Nigel Duncan, ‘Defining and Describing What We Do : Doctrinal Legal Research’, *Deakin Law Review* , Vol 17, Issue 1, 84 -118.
- The World Bank and Australian Aid, *Indonesia’s Rising Divide*, Jakarta, Maret 2016.
- Zachari Holladay, “Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nation”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.19, No. 2, 2012, hlm. 557.
- Zachary Elkins, Tim Ginsburg, dan James Melton, “The Lifespan of Written Constitutions”, makalah disampaikan pada Workshop ECPR Joint Sessions, Nicosia, Cyprus, 25-30 April 2006.

Dokumen Hukum:

Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009-2014.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 Tahun 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

Konstitusi Brasil 1988

Konstitusi Brasil 1988

Konstitusi Filipina 1987.

Konstitusi India 1949.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XIII/2014

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sumber Elektronik:

Agus Sabhani, 'Lima Alasan PSHK Tolak 'Hidupkan' GBHN Lewat Amandemen Konstitusi', *Hukumonline.com*, <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d53cdd81384e/lima-alasan-pshk-tolak-hidupkan-gbhn-lewat-amandemen-konstitusi/>> diakses pada 12 Juli 2020.

Alexander Hamilton, *The Federalist Papers No: 78*, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp diakses pada tanggal 10 Agustus 2020.

Anonimous. Pluriannual Government Plan, Plano Plurianual - 2016/2019 [Online], <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>, diunduh tanggal 1 Juli 2020.

ASEAN Law Institute, *Legal System in Philippines : Government and State*, <https://aseanlaw.institute/legal-system-in-philippines/>, diakses pada 24 Agustus 2020.

Ministério da Economia – Brazil, “Plano Plurianual (PPA)”, <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>

E. P. Domingues, M. B. Lemos, J. B. d. S. F. Filho, J. A. Giesecke, and M. J. Horridge, “The Economic Impacts, National and Regional, of the 2008-2011 Brazilian Federal Government’s Pluriannual Plan,” in “(Preliminary Version – Work in Progress),” 2016. [Online], https://www.researchgate.net/profile/Edson_Domingues/publication/237565423_The_Economic_Impacts_National_and_Regional_of_the_2008-2011_Brazilian_Federal_Government’s_Pluriannual_Plan1/links/569e405508ae16fdf07c47c6.pdf, diunduh pada tanggal 28 Juni 2020.

Gautam Bhatia, “Directive Principles of State Policy: An Analytical Approach – IV: The DPSP’s as Framework Values”, *Indian Constitutional Law and Philosophy Blog*, (28 Juni, 2015), diakses dari <https://indconlawphil.wordpress.com/2015/06/28/directive-principles-of-state-policy-an-analytical-approach-iv-the-dspss-as-framework-values/>

Giri Ahmad Taufik, Democracy in retreat as push for fifth amendment gains momentum, *Indonesia at Melbourne* <<https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/democracy-in-retreat-as-push-for-fifth-amendment-gains-momentum/>> diakses pada 11 Juli 2020.

Inayah Assegaf, “DPR Keluarkan Memorandum I bagi Gus Dur”, <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1830/dpr-keluarkan-memorandum-i-bagi-gus-dur/>> 02 Februari 2001.

Jared N. Nagel dan Justin Murray, *Past Government Shutdowns: Key Resources*, Congressional Research Service, 29 September 2015. Diunduh dari <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41759.pdf>, diakses 8 Agustus 2020.

- K. S. Rosenn, *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014*, Brazil: constituteproject.org, 2014.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, < <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Haluan%20Negara>> diakses pada 10 Juli 2020.
- M. Pasquali, "Largest Countries in Latin America, By Land Area [Online]", <https://www.statista.com/statistics/990519/largest-countries-area-latin-america/>, diunduh 24 Juli 2020.
- Madhavi Gopalakrishnan, "Contrasting the Directive Principles in the Indian and Irish Constitution", *CAD India Blog*, https://www.constitutionofindia.net/blogs/contrasting_the_directive_principles_in_the_indian_and_irish_constitutions, diakses pada 17 Juli 2020.
- Media Indonesia, "Jihad Konstitusi, Mahutama Dorong Reformasi GBHN", *Mediaindonesia.com* <<https://mediaindonesia.com/read/detail/234951-jihad-konstitusi-mahutama-dorong-reformulasi-gbhn>> diakses pada 10 Juli 2020.
- Merriam-Webster. (Ed.) (tanpa tahun) Dictionary Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com>, diunduh tanggal 12 Juli 2020.
- Tarunabh Khaitan, 'Directive Principles and the Expressive Accommodation of Ideological Dissenters', Melbourne Legal Studies Research Paper Series No. 790, hlm 2, <https://ssrn.com/abstract=2888987>, diunduh 24 Agustus 2020.
- Tempo, "Megawati: Pembangunan di Indonesia Mirip Lagu Poco-Poco", *Tempo.co* <<https://nasional.tempo.co/read/news/2016/01/10/078734696/megawati-pembangunan-di-indonesia-mirip-lagu-poco-poco>>, diakses pada 10 Juli 2020.
- World Bank, "Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning (In Two Volumes)," Brazil Country Management Unit PREM Sector Management Unit Latin America and the Caribbean Region, vol. 1: Main Report. [Online], 2002, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/602501468227345710/pdf/multi0page.pdf>, diunduh tanggal 1 Agustus 2020

LAMPIRAN I TRANSKRIP WAWANCARA

1. Transkrip Wawancara Tim Peneliti dengan Jakob Tobing

Peneliti : PSKN FH Unpad
Narasumber : Drs. Jakob Tobing, MPA (Perubah UUD 1945)
Tempat : Zoom Meeting
Tanggal : 2 Juli 2020

PSKN (Adnan Y.Z) : *Bisakah Bapak ceritakan latar belakang dan alasan-alasan sampai di persidangan MPR ada pada keputusan menghapus GBHN dari sistem ketatanegaraan Indonesia, apa latar belakangnya dan alasan utama yang berkembang sehingga sampai pada titik keputusan mufakat MPR tidak lagi punya kewenangan membentuk GBHN?*

Jakob Tobing : *Sebetulnya tersangkut dalam kesisteman, jadi bukan terpisah ini suatu kesisteman. Kita harus mengetahui dahulu mengenai latar belakangnya, waktu UUD 1945 atau cikal-bakalnya disepakati pada tanggal 15 Juli 1945, pembukaannya itu bukan yang kita kenal seperti sekarang dan juga bukan mukadimah, karena mukadimahnya ditolak.*

Pembukaan atau mukadimah terdiri dari dua bagian: Pertama, Kita berterima-kasih dengan Jepang bahwa kita ini adalah anggota keluarga besar Asia Timur Raya dan kemerdekaan kita itu bukan hasil dari perjuangan panjang oleh para pejuang melainkan dari pemberian Jepang.

Pada waktu itu Mukadimahnya disingkirkan (dibuang) yang merupakan hasil dari penyusunan oleh Soekarno dan kawan-kawan yang kemudian menjadi pembukaan seperti kita kenal sekarang, setelah itu pasal-pasal UUD 1945 yang sebagian besar dikenal sekarang ini disepakati oleh panitia dan dilaporkan ke pihak Jepang. Seperti yang diakui oleh Prof. Soepomo memang kita harus sadar diri bahwa kita adalah anak buah Jepang, sehingga disampaikanlah hal itu di latar belakang.

Oleh karena itu, pada tanggal 18 Agustus 1945 saat pagi hari diadakan rapat PPKI yang terdiri dari tiga tahapan atau tiga kali rapat (dengan dihadiri sesuai kuorum): Rapat Pertama, musyawarah mufakat yang tadinya Indonesia adalah anak buah Jepang disingkirkan kembali, dan mukadimah yang digunakan menjadi pembukaan ketika para ulama dan para pemimpin bangsa sepakat dengan “Ketuhanan Yang Maha Esa”, setelah itu rapat ditutup; Rapat Kedua, membicarakan mengenai pasal dan ayat sedemikian, (kondisi/suasana dalam rapat: ingin mempercepat rapat karena waktu yang pendek, sedangkan untuk perbaikan-perbaikannya nanti saja, kita ini sudah merdeka tapi tidak punya UUD, tidak punya tentara, tidak punya pemerintah, dan lain-lain, maka untuk perbaikan lebih lanjut nanti saja) maka yang disepakati dengan catatan “**akan diperbaiki**” antara lain: Lembaga MPR sebagai lembaga negara tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya (merupakan usul dari Pak Yamin yang membentuk pemerintahan pemegang kedaulatan rakyat sehari-hari seperti dapat menetapkan GBHN dan sebagainya dan itu merupakan satu paket pemikiran), kita tahu kemudian ide tersebut ditopang oleh satu sistem partai politik tunggal, diresmikannya pada 22 Agustus 1945 yang sebetulnya sudah dibicarakan lama jauh sebelumnya.

Saya mengenal Pak Sayuti Melik dan Pak Abram Usman, terutama Pak Sayuti Melik yang ikut dengan Bung Karno membicarakan untuk segera membentuk partai tunggal itu namanya juga Partai Nasional Indonesia (PNI) tapi bukan PNI 1927, itu dibentuk pada 22 Agustus. Jadi, itu satu kesisteman yang didukung oleh sistem partai tunggal dan kemudian hal itu tidak disepakati secara bulat karena kita tahu sebetulnya BPUPK (sebutan dari Pak Jakob karena nama aslinya hanya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan tanpa menggunakan kata “Indonesia”) dibentuk oleh Jepang sebelumnya, begitulah kesistemannya. Kemudian untuk Presiden dipilih oleh partai politik tunggal, sebab kalau tidak, bila kita bayangkan pada zaman pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gusdur), kita menggunakan UUD yang dulu yang memenangkan pemilu adalah PDIP, yang menjadi Presiden dari partai kecil yang kemudian Gusdur diturunkan dengan mudahnya karena ada persekongkolan antara yang menaikan dia dan ingin menurunkan dia. Pada saat itu Megawati pun juga ingin diberhentikan tapi sudah adanya perubahan UUD 1945 sehingga tidak ada lagi kewenangan itu. Maka kita menganggap lembaga negara tertinggi tidak ada lagi semenjak kewenangannya tertentu dan terbatas

yang sama dengan lembaga negara lain hanya berbeda dari tugas dan tanggung-jawabnya saja.

PSKN (Adnan Y.Z) : Apakah keputusan menghapus GBHN hanya menjadi bagian kecil dari perubahan sistem ketatanegaraan, yang tadinya menggunakan MPR (dalam hal kewenangan untuk memilih presiden) tapi sewaktu perubahan UUD keputusan yang ingin diambil adalah presiden dipilih secara langsung karena kalau presiden dipilih secara langsung dianggap tidak kompatibel lagi dengan GBHN dan sistem MPR, apakah seperti itu Pak?

Jakob Tobing : Itu bukan bagian kecil melainkan bagian-bagian prinsipil dari suatu sistem otoriter. Bayangkan bila presiden tidak melaksanakan GBHN, MPR mengatakan “hei, kamu out (keluar) ya”, dasarnya MPR mengatakan itu apa nanti? Mau bilang bagus atau tidak, itukan wakil-wakil politik walaupun ada utusan daerah dan golongan itu sudah alami terjadi saat zaman Gusdur dan zaman Habibie dulu. Begitu Pak Harto menguasai semuanya, apapun yang beliau bilang, “ok” aja kan? (namun itu bagian dimana saya (Pak Jakob) hanya provoking Anda (peneliti)).

Penghapusan GBHN bukan hal kecil, walaupun memang itu merupakan konsekuensi logis dan prinsipil. Saya tidak mengatakan bahwa Indonesia tidak membutuhkan sebuah rencana pembangunan jangka panjang menyeluruh, saya tidak mengatakan itu. Tapi GBHN yang ada di dalam UUD 1945 merupakan bagian dari suatu kesisteman yang sebetulnya tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

PSKN (Adnan Y.Z) : Jadi, perubahan sistem pasca amandemen UUD itu termasuk diputuskannya GBHN, MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi dan GBHN pun menjadi dihapuskan, begitu Pak?

Jakob Tobing : Ya, GBHN dalam bentuk itu dihapuskan.

PSKN (Adnan Y.Z) : Yang dikeluarkan oleh MPR begitu ya Pak?

Jakob Tobing : Iya.

PSKN (Susi Dwi H.) : Tadi Pak Jakob mengatakan bahwa, “ada yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD”, itu maksudnya seperti apa ya Pak? yang tadi statement Bapak.

Jakob Tobing : Kita tahu salah satu sila itu mengatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, permusyawaratan dan permufakatan dari wakil-wakil rakyat, dan lain sebagainya (sila keempat Pancasila). Ada juga Persatuan Indonesia (sila ketiga Pancasila) yang mengacu pada Bhinneka Tunggal Ika, keberagaman kita bukan mengacu pada suatu unit yang tidak bisa mempunyai beda-beda pendapat.

PSKN (Susi Dwi H.) : Kalau dalam pandangan Bapak, Haluan Negara dalam hal ini bukan GBHN seperti yang dahulu, meskipun MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi tetapi pada dasarnya dia tetap melaksanakan kedaulatan. Apakah ketika nanti MPR memiliki kewenangan kembali dapat membuat Haluan Negara, “misalnya” apakah dapat sejalan dengan Preambule/Pembukaan UUD 1945?

Jakob Tobing : Tidak, karena kedaulatan rakyat yang dilakukan itu terbatas seperti apa yang tertulis (dalam UUD 1945) dan hanya miliknya sendiri. Pada dasarnya kedaulatan tetap ada di tangan rakyat, infrastruktur politiknya ada rakyat sedangkan yang terorganisir ada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), partai politik, dan lain-lain. Sedangkan pada suprastrukturnya ada lembaga-lembaga negara. Kita harus lihat seperti itu, tidak terpusat dan diambil alih oleh satu lembaga negara tertentu, “tertentu” dalam hal ini merubah dan menetapkan UUD iya, tapi untuk hal-hal selain itu tidak.

PSKN (Wicak D.) : Apakah berarti Haluan Negara itu sesuatu yang harus dikompetisikan secara politik supaya bisa diterima sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan?

Jakob Tobing : Justru itu yang harus dikompetisikan dalam Pemilu, harus diekspresikan oleh para partisipan. Saya tidak mengatakan bahwa sistem partai politik sekarang sudah ideal ya, tidak, karena masih sangat-sangat ya begitulah, seharusnya ini suatu kumpulan rakyat yang betul-betul bersama-sama bersatu-padu bayar iuran dan sebagainya. Jadi itu suatu hal yang harus kita perhatikan dan kemudian dia (GBHN) tidak harus dalam bentuk seperti yang dahulu kalau ingin dibentuk kembali, karena apa? Sebetulnya sekarang dengan adanya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berisi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan UUD” dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 berisi “Negara Indonesia adalah negara hukum”, jadi dulu tidak ada pernyataan ini, pasal tersebut

sebetulnya melahirkan suatu arahan kepada perjalanan kita ke depan. Pasal 1 ayat (3) sebetulnya ingin mengatakan kita menganut *supremacy of the constitution* itulah induk yang daripada *supremacy of law*. Pasal 1 ayat (2) mengatakan kita sudah sepakat pada 18 Agustus atau 17 Agustus 1945 kita adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), *Bhinneka Tunggal Ika*, dasarnya Pancasila dan UUD 1945 itulah kesepakatan-kesepakatan kita, kalau kita ingin tumbuh selanjutnya kesepakatan-kesepakatan itu harus dihormati dan dilaksanakan. Secara gampang saya mengatakan, “sepertinya ini orang main sepak lah ya, kita ingin main bola aja ya, bola kaki maksud saya, kalau mau main bola kaki ya jangan main bola voli di situ”, ada aturan-aturan dan batas-batasnya, ini terlalu disederhanakan namun bisa menggambarkan, itulah yang ditekankan oleh Pasal 1 ayat (2).

Jadi sebetulnya ini lah arah kita jalan, ada *lexstar*-nya Pancasila kita, ada *horaisennya* Pancasila kita itu, suatu *horaisen* yang dalam bahasa matematik disebut sebagai *asimtotis* sesuatu yang menjauh di *horaisen* sana yang dapat didekati adil, makmur, sejahtera, dan lainnya yang mungkin tidak pernah bisa dicapai sepenuhnya mutlak, karena konsep-konsep itu dirasakannya berubah-ubah pada setiap zaman “adil dan makmur itu seperti apa”, perasaan kita mengatakan iya harus adil makmur. Arahnya sudah seperti itu, tidak usah takut lagi dalam melaksanakan itu, misal ada Pemilu orang-orang mulai membuat kampanye-kampanye untuk merubah Pancasila, itu sudah melanggar hukum, “ubah main bola kaki karena kita ingin main bola kasti” awalnya kan kita ingin main Negara Kesatuan (bola kaki) bukan main kasti ataupun voli. Itulah yang sekarang ini kurang diikuti, tapi menerjemahkannya bagaimana, itu ada pada zamannya Pak Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), ada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dan Jangka Panjang (RPJPN) dan sebagainya, itu bisa dilakukan tapi jangan terlalu teknis pada tahap pertamanya dan pembuatannya pun harus mengikutsertakan *stakeholders* seperti: masyarakat, cendekiawan, LSM, dan lainnya. Rencana Pembangunannya pun harus mencakup hal-hal yang sifatnya, misal: *ipoleksobudhankam* (Ideologi Politik Ekonomi Sosial Budaya Pertahanan dan Keamanan), kemudian baru ditentukan lagi bahwa ada kepastian yang harus ada suatu kesinambungan berikutnya jangan setengah jalan putus-putus.

Namun dengan adanya ketentuan Pasal 1 ayat (2) demokrasi kita ini

adalah demos dan kratos, ke arah itu sudah ada jangkauannya.

PSKN (Adnan Y.Z) : *Jika melihat salah satu latar belakang kita melakukan re-thinking GBHN itu karena temuan yang sama dengan perkataan Bapak barusan sebetulnya, pembangunan model SPPN yang sekarang kita pakai RPJMN, RPJPN, dan sebagainya, model-model tersebut nampak: Pertama, kurang komprehensif, karena hanya berfokus pada visi misi presiden yang ruang lingkupnya eksekutif dan Kedua, tidak ada kesinambungan antara setiap presiden jika ada pergantian (tidak adanya kepastian).*

Ketika Bapak sampaikan tadi, tidak ada “Haluan Negara” yang mendasar, kami disini ingin meredefinisikan sebetulnya apakah mungkin “Haluan Negara” yang ke depan, kalau melihat sewaktu proses perubahan UUD 1945 ada istilah GBHN huruf besar dan huruf kecil. GBHN huruf besar (untuk merujuk pada sistem lama) dan GBHN huruf kecil apakah “Haluan Negara” ke depan yang tidak perlu produknya GBHN.

Kami sedang berusaha meredefinisikan, apakah mungkin Pasal 33 dan 34 UUD 1945 yang berisi kebijakan dasar di bidang perekonomian dan sosial, kita posisikan sebagai GBHN baru atau Haluan Negara huruf kecil dalam bentuk yang baru?

Jakob Tobing : *Ya, tapi itu ekonomi pembangunan kan ya? Ipoleksos-nya dimana? Jadi, jangan berpikir dalam konteks sistem lama, tapi berpikir dalam konteks perlunya kita sebuah pembangunan, kalau dalam istilah Bung Karno dulu “semesta yang terencana berkesinambungan” kan? Itu dua hal yang berbeda, jangan terperangkap lebih dulu dengan sistem politik yang lama tapi melihat bagaimana peluangnya dalam sistem politik yang baru.*

Apakah ada peluang? Peluang itu jelas ada, seperti yang saya katakan tadi, justru dikatakan kita ini ada dalam suatu kondisi seperti, kita dari sini ingin ke Bandung bisa lewat Purwakarta atau Puncak, ya kan? Yang jelas begini, waktu memilih jalan itu belok-belok karena situasi berubah-ubah dari generasi ke generasi selanjutnya.

Pokoknya kita ikuti lah, bahwa di Indonesia rakyat lah yang berkuasa, rakyat lah yang menentukan kedaulatannya, tapi ada batasnya yang dibuktikan dari: adanya Pancasila, negara kita adalah negara kesatuan, ada Bhinneka Tunggal Ika. Itulah yang menjadi arahannya, maka dari

itu saya selalu menekankan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebagai pembuka jalan untuk membuat segala macam aturan, hal itu ada dalam koridor tersebut.

Sekarang soalnya, apakah bisa berkesinambungan? Kalau undang-undang mengatakan, misal saya katakan “kita bikinnya dalam undang-undang saja, undang-undang bilang itu harus berkesinambungan dan harus ditinjau setiap lima tahun sekali”, jika undang-undang sudah mengatakan begitu, ya presiden, MPR, DPR, dan siapapun termasuk rakyat kecil harus ikut, karena undang-undang bilang misal “hei kamu jalannya di kiri ya, tidak boleh di kanan” ya presiden harus jalan di kiri kan? Ya itu tergantung bagaimana kita mengatakannya dalam undang-undang dan meng-enforce-nya (melaksanakannya), jangan terlalu mistifikasi (mengecoh) dari sesuatu. Zaman dulu romantismenya itu cobalah kita singkirkan dulu.

PSKN (Adnan Y.Z) : *Maksud kami Pak, kita justru ingin melanjutkan dan tidak kembali ke dulu, meskipun MPR memiliki gagasan GBHN model lama dan MPR model lama. Kami justru ingin pasal-pasal yang terkait dengan perencanaan dasar-dasar kebijakan negara, Pasal 33 hanya sebagai contoh saja sebetulnya Pak, ada Pasal 32 dan 34 juga. Apakah perlu di per-detail (rinci) karena seperti konteks sejarahnya, draft awal UUD sebagai konstitusi yang sementara.*

Dalam naskah komprehensif yang saya baca bahwa Prof. Ali Wardhana menganggap GBHN sebagai pelengkap dari UUD 1945 yang singkat, kalau GBHN dihapuskan seharusnya UUD berisi lebih detail.

Apakah mungkin kebijakan-kebijakan dasar negara dicantumkan dalam UUD, jadi sistem politiknya tidak perlu berubah, hanya materi muatan UUD saja yang diperluas lebih detail supaya menjadi dasar untuk pembangunan antar rezim atau antar presiden?

Jakob Tobing : *Dalam hal ini dapat diperhatikan dua hal, Pertama, itu adalah suatu medan pertarungan politik yang tidak mudah, yang banyak sekali komplikasinya sana-sini. Itu satu hal yang harus diperhatikan, sekali kamu membuka itu seolah-olah kita berbicara kotak pandora (yang isinya bermacam-macam kemungkinan); Kedua, kita harus melihat, yang kita perlukan sebetulnya seperti apa? Kalau rancangan untuk guidance*

pembangunan, kenapa kita tidak bikin saja undang-undang? Hal tersebut pernah saya usulkan. Kalau memang maunya begitu (aturan tambahan), ini saya ungkapkan saja aturan tambahannya mengatakan di UUD, menugaskan presiden untuk menyusun rancangan undang-undang tentang pembangunan nasional yang harus terus diperbaharui setiap sekian lama. Itu cukup, kenapa? Kalau kita masukan di dalam UUD nanti seperti UUD Negara India, suatu produk hukum itu tiap kali jadi bingung sendiri karena hal tekstualnya sangat-sangat berat.

PSKN (Adnan Y.Z) : *Kekhawatiran Bapak sebetulnya, ada konstelasi politik yang dikhawatirkan dapat liar kalau kita melakukan amandemen dengan tujuan memasukan guideline ini, ya Pak?*

Jakob Tobing : *Alasan utama saya bukan ketakutan, tapi apa sih urgensinya sedemikian rupa sementara dia sendiri bisa buat macam-macam?*

PSKN : *Jadi pendekatannya bisa pada level undang-undang saja ya Pak?*

Jakob Tobing : *Menurut saya iya. Itu yang saya katakan tadi, kita itu ada semacam kenangan romantisme, kalau tidak berbentuk TAP itu rasanya tidak hebat. Undang-undang dari zaman Belanda tentang apa pun itu sampai sekarang masih berlaku, yang perlu itu pada saat penyusunannya undang-undang itu dan khusus untuk rancangan Haluan Negara atau pembangunan jangka menengah/jangka panjang itu melibatkan stakeholders penting sekali, jangan hanya executive heavy atau hanya administrative heavy. Jadikan lah itu semacam perhelatan dari seluruh unsur-unsur masyarakat, negara ini kan milik kita semua.*

PSKN (Rahayu P.) : *Pak Jakob, perkenalkan saya Ayu. Kalau misalnya sistem dari Haluan Negara atau perencanaan pembangunan ini cukup di level undang-undang saja, dalam kondisi politik yang ada saat ini, ada kekhawatiran-kekhawatiran dimana proses pembuatan undang-undang tidak dalam tataran yang ideal dalam artian kalau saya katakan kasarnya itu semacam ketidakpercayaan bahwa ketika si produk itu dalam bentuk undang-undang, Pertama, dia (undang-undang) bisa berjalan, yang Kedua, hasilnya dianggap “terkadang” karena di sana masuk banyak sekali kepentingan politik dan sebagainya, sehingga kalau ingin membuat sesuatu yang sifatnya lebih prinsipil kenapa tidak di dalam level yang lebih tinggi, itu bagaimana Pak?*

Jakob Tobing : *Orang di level yang lebih tinggi itu siapa Bu?*

PSKN (Rahayu P.) : *Ini bukan orangnya, tapi produknya dalam bentuk UUD tadi Pak.*

Jakob Tobing : *Orangnya mungkin maksud Ibu fraksi-fraksi, anggota DPR, pemerintah kan mereka pembentuk undang-undang, mereka pun juga orang-orang MPR Bu, iya kan?*

PSKN (Rahayu P.) : *Iya. Hanya saja begini Pak, akhirnya karena produknya UUD ada paradigma seperti itu bagaimana Pak?*

Jakob Tobing : *Ya itu yang saya bilang romantisme, diletakan di UUD terus jadi jimat ya semacam Jiaji, sementara orangnya kan itu-itu juga, kalau sampai pada tataran itu ya interest-interest yang berjangka pendek itu masuk sekali.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Persoalannya Pak, ketika dituangkan dalam bentuk undang-undang apakah dia memiliki potensi untuk dijadikan sebagai objek pengujian ke Mahkamah Konstitusi Pak?*

Jakob Tobing : *Iya.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Itulah yang menjadi kekhawatiran kami, jika Haluan Negara dituangkan dalam bentuk undang-undang maka memiliki potensi untuk diuji.*

Jakob Tobing : *Betul.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Sedangkan yang kami inginkan, ketika menjadi Haluan Negara, kenapa harus menjadi materi muatan UUD karena justru dari Haluan Negara itu dapat digunakan sebagai batu uji oleh Mahkamah Konstitusi.*

Di dalam diskusi awal kami (tim peneliti), karena Bapak tadi menjelaskan bagaimana peranan Pasal 1 ayat (2) kemudian Pasal 1 ayat (3) di dalam Bab I, karena saya juga membaca naskah perdebatan perubahan ada yang mengatakan ketika akan memasukan Pasal 1 ayat (3) itu lebih baik diletakkan di dalam Bab I karena dia adalah bab payung atau umbrella chapter yang kemudian akan menjiwai ketentuan-ketentuan pada pasal berikutnya.

Oleh karena itu di dalam diskusi awal tim peneliti, ada pemikiran seperti ini Pak, meletakkan Haluan Negara secara umum di dalam Bab I, secara teori kita kualifikasi sebagai “the umbrella chapter”. Kalau kita lihat di undang-undang Filipina (konstitusi Filipina) seperti itu Pak, di Bab II nya terdapat “directive principle and state policies”, kemudian ada Haluan Negara yang nanti bersifat spesifik yang telah dikemukakan oleh Pak Adnan tadi, jadi kita “merekonstruksi pasal” (istilah dalam pembelajaran) itu Pak, tetapi kami mengusulkan menjadi materi muatan UUD yang tidak dapat diuji, bagaimana Pak?

Jakob Tobing : *Saya boleh tidak sependapat ya Bu?*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Boleh Pak, kan di dalam penelitian boleh Pak.*

Jakob Tobing : *Justru memasukan suatu rancangan Haluan Negara, saya melihatnya masih romantisme zaman tahun 1959-1960 ya, dalam UUD itu yang menyebabkan dia menjadi hukum tertinggi itu justru menyebabkan kita ini mengalami kekakuan yang tidak diperlukan dengan segala konsekuensi politiknya.*

Cukuplah statement yang ada di dalam UUD yang bercerita tentang seperti ekonomi ya, ekonomi itu memperlihatkan bahwa kita ini lebih melakukan pendekatan substantif approach daripada yang lainnya, substantifnya dalam arti kata yang kita jadikan pusat daripada perkembangan ekonomi kita adalah pengembangan kemampuan orang-orang dan masyarakat.

Jadi itu sudah cukup, maka dalam hal ini justru yang lebih di bawah dan memang itu harus diuji kepada UUD, kalau memang sudah benar kita tidak usah takut kalau itu memang tidak benar malah syukur kalau misalnya “oh ya, keliru ya”.

Sekarang masalahnya kita percaya tidak kepada Mahkamah Konstitusi? Makanya itu persyaratannya, caranya apa, melihat orangnya, walaupun sana-sini masih banyak yang harus diperbaiki dalam melaksanakan UUD sekarang ini Bu. Jadi dalam melaksanakannya menerjemahkannya ke dalam undang-undang memang luar biasa banyak sekali, apakah di bidang pendidikan, pemerintahan daerah, dan masih banyak sekali. Sayangnya ini belum ada yang mengajukan secara baik ke Mahkamah Konstitusi tetapi konstruksi seperti itu menurut kami sudah cukup untuk menjamin paling tidak kalau pun masih terbuka kunci-kunci untuk

memperbaikinya ke depan, sekali dia ada di dalam UUD itu sudah bisa menjadi permasalahan besar kalau ada. Ibu lihat sendiri pada zaman tahun 1998-2000, perubahan-perubahan itu bukan suatu hal yang kecil, gelombang politik di bawahnya dan di belakangnya. Itu yang menurut saya tidak perlu.

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Selamat siang Pak Jakob, saya Giri. Mungkin saya akan bertanya berkaitan dengan apa yang terjadi pada pembahasan ketika MPR memutuskan untuk menghapuskan GBHN dan kemudian mengubah peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kalau saya baca beberapa literatur, dikatakan bahwa perubahan MPR lebih dititiktekan pada memberikan ruang lebih pada pemisahan kekuasaan, jadi substansi utamanya adalah itu.*

Kemarin saya dan Adnan juga membaca ulang perdebatan terkait dengan itu, namun sangat sedikit sekali terkait dengan peran dan fungsi MPR terutama penciptaan GBHN. Kira-kira di dalam perdebatan dahulu yang Bapak pimpin, adakah hal-hal yang berkaitan dengan “oh diskusi GBHN sebetulnya tidak perlu” atau “itu hanya konsekuensi turunan karena MPR perannya berubah, kemudian GBHN dihapuskan saja tanpa ada evaluasi atau perdebatan di dalamnya”. Apakah perlu kita mempertahankan peran GBHN di dalam sebagai fungsi MPR? Mungkin itu Pak.

Jakob Tobing : *Risalah itu memang sangat lengkap kalau dilihat, tapi sebetulnya tidak terlalu lengkap juga. Banyak sekali perdebatan atau diskusi tentang itu, namun di luar ruang-ruang atau di luar apa yang ditangkap oleh risalah, tetapi apa yang ditangkap oleh risalah sendiri sebetulnya sudah menggambarkan.*

Saya ingin menjelaskan juga bahwa GBHN yang merupakan bagian dari suatu sistem, dimana presiden adalah mandataris MPR yang kemudian mempertanggungjawabkan pelaksanaan GBHN kepada MPR, ini adalah bagian dari kesisteman yang sebetulnya integralis totaliter. Sebab bila melihat zaman Pak Soeharto, ketika saya itu dulu ketua tim politik Dewan Pembina Golkar dan saya dulu pemberontak bersama Gusdur waktu menginginkan Indonesia harus bersistem demokrasi, dan saya juga yang ikut memimpin bagian-bagian di PDI Perjuangan waktu dulu sekarang tidak.

Jadi memang sistem MPR itu, coba bayangkan misalnya sekarang MPR memegang kekuasaan tertinggi, Jokowi dapat bertahan berapa lama? Ya itu tergantung dari persekongkolan yang ada di MPR kan? Dulu juga ketika Gusdur menjadi presiden, dengan mudah dicopot saja kan? Karena persekongkolannya berubah. Terus terang saya ingin mengatakan dengan minta maaf kepada Pak Amien Rais, beliau pun juga tidak mengerti dan beliau sendiri kemudian kaget “loh sudah tidak ada ini kekuatan-kekuatan kekuasaan yang luar biasa ini”. Karena kita menginginkan suatu sistem yang betul-betul kedaulatan rakyat, jadi anda bayangkan lah dalam keadaan yang seperti itu lalu ada GBHN, itu kan tergantung daripada bagaimana kepentingan politik yang ada, makanya Pak Harto menguasai MPR itu dan karena dia menguasai MPR itu maka kedaulatan di tangan siapa? Bukan di tangan MPR kan, melainkan di tangan beliau kan? Nah itu yang jangan sampai terulang kembali hal-hal yang seperti itu. Terus terang saya mengatakan Pak Harto itu ingin mengakhirinya pada tahun 1988 itu tidak bisa, karena interest yang ada di sekelilingnya sudah sangat kokoh. Kalau sekarang kita kembalikan ke sana, dari sisi GBHN seolah-olah ada rencana pembangunan komprehensif dari segala aspek, tapi dampak lainnya yang lebih besar itu seolah-olah kita abaikan. Saya tidak yakin, tapi pasti kalian sangat paham akan hal itu. Ya begitulah, jadi bukan sesuatu yang tidak tanpa sengaja.

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Jadi memang isunya adalah penolakan terhadap integralisme ini?*

Jakob Tobing : *Ya, waktu itu adalah ya dua kutub itu lah ya, waktu itu itulah suasananya ya.*

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Kalau ini Pak, ada di beberapa penyokong GBHN yang mendukung kembali GBHN itu karena dirasakan tidak ada semacam keberlanjutan dalam pembangunan, jadi tidak ada yang bisa dijadikan panduan untuk pembangunan. Kira-kira argumentasi tersebut dapat diterima atau tidak menurut Bapak?*

Jakob Tobing : *Menurut saya itu ada benarnya tapi tidak sepenuhnya benar. Oleh karena itu, marilah kita tegakkan, kalau kita memang masih mengakui adanya undang-undang perencanaan jangka menengah misalnya, ya kita tegakkan lah itu. Sekarang kita tidak menegakkan itu tetapi cari yang lain kan?*

PSKN (Susi Dwi H.) : Pak, ini melanjutkan yang ide Bapak tadi, meletakkan rencana pembangunan di dalam undang-undang yang kemudian untuk memberikan “perintah kepada pembentuk undang-undang” memasukan misalnya ke dalam aturan tambahan, berartikan aturan tambahan dalam UUD ya Pak? Jadi memerintahkan kepada presiden dan DPR untuk membuat undang-undang mengenai perencanaan pembangunan dan akan ditinjau setiap 5 (lima) tahun sekali, begitu Pak maksudnya?

Jakob Tobing : Secara populer bisa dikatakan seperti itu, jadi semacam garis-garis besar pokok-pokok apa yang harus dilihat. Saya mengatakan waktu itu, karena kok romantisme GBHN nya tinggi sekali, apa sih perlunya? Kan yang perlunya yang harus kita ambil, kecuali kalau ada yang disimpan di belakang itu, makanya dikatakan seperti itu.

PSKN (Susi Dwi H.) : Kalau misalkan ide ini dilanjutkan lagi bahwa ada di dalam aturan peralihan, apakah menurut Bapak sebaiknya di dalam aturan peralihan itu dibuat semacam rambu-rambu?

Jakob Tobing : UUD sudah jadi rambu-rambu Bu, jangan ditambahkan lagi.

PSKN (Susi Dwi H.) : Artinya materi muatan materi guidance, karena begini Pak kalau kita lihat dalam pemerintahan daerah salah satu kegagalan menurut Prof. Bagir, mengapa kemudian politik hukum otonomi daerah antara UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah kemudian juga UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sangatlah diametral (terpisah/terbagi dua) padahal menggunakan dasar hukum yang sama yaitu Pasal 18 UUD 1945. Itu salah satu analisis beliau karena UUD tidak memberikan rambu-rambu materi pokok apa atau politik hukum utama apa yang harus ditindaklanjuti atau harus diatur di dalam undang-undang. Kalau misalkan di dalam aturan tambahan nanti tidak diberikan “guidance” tadi yang berupa pokok-pokok apa yang harus diatur, nantinya dikhawatirkan mengulang kembali. Jadi itu semacam memberikan delegasi belangko kepada pembentuk undang-undang. Bagaimana Pak kalau ada pertanyaan seperti itu?

Jakob Tobing : Ada logikanya tapi saya juga tidak sepenuhnya sependapat ya dengan Pak Bagir, kenapa? Karena ketentuan dalam UUD waktu diterjemahkan ke undang-undang itu terjadi berbagai hal yang

menyimpang. Sudah jelas bahwa daerahnya itu adalah daerah pusat, jadi kita ini negara kesatuan, kedaulatannya itu berasal dari rakyat kepada nasional. Tapi dalam pembuatan berbagai undang-undang, baik itu pemerintahan daerah atau undang-undang pendidikan dan sebagainya, seolah-olah daerah itu mempunyai kedaulatan asli dari dirinya.

Kita tahu bahwa selama masa penyusunan, beberapa orang dari tenaga ahli memang berpandangan begitu dan yang terabaikan kemudian menjadi tenaga ahli dalam pembuatan undang-undang juga, saya tidak menuduh atau suudzon tapi memang kenyataannya begitu. Itu yang menyebabkan pemerintah ini harus disusun kembali, bayangkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ada kepala daerah yang merasa memegang kedaulatan rakyat di daerahnya, seharusnya tidak begitu, dia itu adalah pelaksana mandat yang dipercayakan rakyat untuk melaksanakan sebagian kedaulatan negara yang dilimpahkan oleh undang-undang kepada daerah.

Prinsip-prinsip ini yang menjadi perhatian saya sekarang, bagaimana prinsip-prinsip dalam UUD itu waktu diterjemahkan ke undang-undang tidak selamanya mengikuti yang ada (interest aslinya) tetapi dipengaruhi oleh berbagai pergolakan pemikiran dari para tenaga ahli dan politisi yang tidak tersalurkan. Misalnya saja saya ingin mengatakan begini, kepala daerah langsung dijadikan seragam langsung yang seharusnya tidak seperti itu dalam UUD, kemudian ada yang menginginkan Indonesia ini baiknya negara federal (dari tenaga ahli), kemudian waktu penyusunan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), itu bukanlah bagian daripada sistem federasi itu memang unicum Indonesia. Tapi dalam pembagian tugasnya kemudian disatu seolah-olah tidak ada, hanya kasih waktu membuat undang-undang dia hanya memberi bahan-bahan pertimbangan kemudian duduk padahal dia seharusnya selalu duduk, kenapa dia mewakili kepentingan daerah bukan mewakili aspirasi politik tertentu.

Contoh lain misalnya pemilihan Panglima TNI, di dalam UUD jelas bahwa presiden adalah panglima tertinggi, tapi dalam undang-undang dia harus dapat persetujuan dari DPR, dari mana itu? Karena memang ada yang mikir-mikir begitu, ini hanya contoh kecil saja, jadi ini harus diluruskan menurut saya urgensi sekarang adalah meluruskan pembuatan undang-undang supaya sejalan dengan UUD. Akibatnya adalah bahwa presiden itu kalau melihat UUD dia adalah kepala pemerintahan tertinggi dalam kekuasaannya dalam hal ini dia membuat suatu rancangan pembangunan

sebagai implementasi dan daerah harus mengacu ke sana. Sekarang ini yang keluhkan, daerah-daerah terkadang “mungkin” tidak sabar sehingga bikin sendiri lagi, akibatnya seolah-olah kita berjalan tidak konsisten, tidak continues, tergantung dari siapa yang menjadi kepala daerah walaupun itu dimungkinkan soal aksentuasi.

PSKN (Susi Dwi H.) : Terima kasih Pak Jakob, silahkan kepada teman-teman yang lain kalau ada yang hendak ditanyakan.

PSKN (Abdurachman Satrio) : Selamat siang Pak Jakob, saya Rio. Pada saat amandemen bukan hanya GBHN yang berubah (ditiadakan) tapi juga ada perubahan lain misalnya yang terkait dengan Pasal 33 UUD 1945, dimana Pasal 33 itu menjadi lebih panjang dan lebih komprehensif pengaturannya. Yang ingin saya ketahui Pak, apakah ketika ada perubahan dari GBHN yang ditiadakan dan pasal 33 lebih diperluas isinya, adakah tujuan-tujuan tertentu seperti ingin membuat “kebijakan ekonomi yang lebih ramah pasar” misalnya seperti itu, karena kalau GBHN ditiadakan, konsep pembangunannya akan lebih fleksibel dengan lewat undang-undang ketimbang lewat TAP MPR.

Jakob Tobing : Seperti yang saya katakan tadi, pendekatan yang dipakai lebih kepada substantif approach daripada pendekatan class and straight atau pendekatan yang lain. Di dalam pasal 33 itu kita ingin supaya inisiatif masyarakat, inisiatif perorangan itu memperoleh tempat khusus, tapi itu masuk ke liberalism, tidak boleh masuk menjadi pasar bebas yang kuat menelan yang lemah, maka selalu dibuat suatu sikap bahwa pemerintah itu harus siap siaga untuk mengintervensi kalau itu terjadi, tetapi pemerintah tidak boleh mengambil alih kekuatan pasar. Kekuatan pasar itu sifatnya manusiawi tapi dia bisa baik dan bisa buruk, dalam keadaan buruk pemerintah harus masuk. Tidak boleh diambil alih menjadi etatism dan bentuk-bentuk dari usaha-usaha, ingat saja sekarang zaman digital, saya masih ingat ketika saya di Korea ketika saya menjadi duta besar disana dan dalam studi-studi saya itu melihat bagaimana pengusaha-pengusaha kecil itu tanpa melalui bentuk-bentuk pasar seperti koperasi bisa mengembangkan dirinya melalui teknologi, berhubungan dengan perusahaan-perusahaan besar dan berhubungan dengan pasar.

Jadi kita membuka fleksibilitas itu tapi tujuannya tetap, bahwa kita ingin supaya masyarakat lebih adil dan sejahtera, tidak hanya adil

dan memperoleh bagian tapi juga berkreasi dan berinisiatif. Itulah perbedaannya, tapi memang ada waktu itu teman-teman tenaga ahli yang ingin tetap sistem yang lama bahwa harus melalui koperasi kekeluargaan, akhirnya diantara mereka sendiri ada yang tidak sependapat dan akhirnya keluar.

Jadi disitu sebetulnya ingin saya jelaskan, sama sekali bukan liberalism, tetapi juga tidak ingin etatism, kita ingin pemerintah yang siaga untuk terus pada waktu yang diperlukan ia masuk, pada waktu yang tidak diperlukan ia keluar, dan terus mendorong dan memanfaatkan segala potensi yang ada, supaya semua orang bangkit. Seperti yang dikatakan tadi, output yang utama adalah substantif pada masyarakat.

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Menarik ternyata di perubahan UUD, ada peran dari tenaga ahli dan sebagainya yang memiliki kontribusi pemikiran, kalau tidak salah, salah satu perdebatan waktu itu yang berkembang mungkin tidak jadi mainstream di MPR adalah soal bicameralism Pak. Saya kurang tahu gimana perdebatannya, karena kita pernah ambil contoh misalnya di Brazil mereka punya semacam development planning selama masa jabatan presiden tapi bentuknya undang-undang dan dengan struktur parlemen yang bikameral.*

Jadi kita pernah membayangkan, seandainya dulu MPR menjadi parlemen bikameral sehingga GBHN memang bentuknya undang-undang atas usul presiden ini sangat cocok dengan sistem presidensiil. Dahulu penolakan parlemen bikameral itu seperti apa Pak atau sejauh mana hal itu didiskusikan?

Jakob Tobing : *Ada diantara tenaga ahli yang menghendaki memang lebih daripada itu, supaya kita menjadi negara serikat. Kemudian ada juga yang menghendaki supaya kita memakai sistem bikameral, tapi itu minoritas dan kami menghargai pemikiran tersebut. Tidak hanya dari tenaga ahli tapi dari lingkungan universitas juga dari luar negeri, kita kan juga baca buku-buku karangan orang-orang dalam bahasa inggris, tapi bukan berarti kita menjadi diperbudak oleh buku itu dan kita juga yang menentukannya. Kami diskusikan bahwa pemikirannya tidak bisa diterima atau diterima, ya itulah peranannya, memang keputusan yang terakhir itu ada di tangan pas waktu itu dan terakhir sekali tentunya ada di Sidang Paripurna.*

Pikiran-pikiran dari teman-teman itu tidak selamanya diterima, tapi banyak juga yang diterima. Urusan ini memang MPR mengatakan sebaiknya, kita bikameral, hanya saja kita ini pada dasarnya negara yang bukan dibentuk dari daerah-daerah tapi dari ide kebangsaan yang satu, makanya kita membentuk negara unithree, kalau unithree, maka kekuasaan kedaulatan dari pusat yang sifatnya nasional, yang diembankan kepada pemerintahan nasional, itukan ada bagian-bagian yang diteruskan melalui undang-undang ke daerah-daerah, untuk konstruksinya dalam bentuk adanya DPD, bukan dengan bentuk kedaulatan yang asli berasal dari daerah-daerah yang kemudian dijadikan keputusan.

Jadi konsisten dengan pendapat tersebut, tetapi kedaulatan juga, kan kita tahu bahwa kita ini beragam, dan saya ingin menegaskan kita ini bukan Bhinneka menjadi satu, tapi kita itu Bhinneka Tunggal Ika yang artinya sampai akhir zaman kita ini macam-macam, ada orang yang jangkung dan ada yang pendek, ada orang sunda dan ada orang jawa, sampai akhir zaman begitu kan? Ada yang beragama islam, ada yang beragama kristen, dan ada yang beragama hindu, tapi walaupun begitu, Ika, kita ini tetap satu sampai akhir zaman. Dua kutub ini yang kita padu, kita atur melalui Pancasila, jadi jangan berpikiran bahwa “lantas yang Bhinneka itu hilang”, yang daerah hilang begitu? Walaupun kita ini unithree? Tidak. Ada salurannya tapi harusnya murni kepentingan daerah bukan kepentingan politik atau golongan. Makanya ada DPD, sebab kalau dia wakil dari partai politik seperti dalam sistem bikameral, maka kepentingan-kepentingan daerah itu bisa saja dikalahkan oleh kepentingan platform partai politik, kepentingan khas dari Jawa Barat atau Jawa Tengah dan daerah lainnya kan ada, misalnya tentang pembangunan prasarana dan lain sebagainya. Namun yang disayangkan, seharusnya di dalam pembuatan undang-undang yang menyangkut daerah, lembaga DPD ikut sampai pada tingkat final, namun sekarang kan tidak begitu, dia hanya pada tahap awal untuk memberikan masukan-masukan, dalam hal memutuskan DPD tidak ikut pada tahap akhir, tetapi ada hal lain yang harus kita perhatikan, kekuatannya untuk meyakinkan masyarakat dan melalui media massa itu sangat harus diperhatikan, karena kalau tidak, akan merugikan partai politik yang tiba-tiba saja sudah menolak.

Dalam hal ini memang dibutuhkan untuk dituntut kemampuan-kemampuan dari utusan-utusan daerah untuk menjelaskan kepentingannya secara

objektif, tapi itukan tidak terjadi, walaupun tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan sesekali saja, sebenarnya tidak begitu bermasalah karena keputusan final undang-undang itu tidak dengan voting. Jadi sebetulnya kekuatan argumentasi lah yang menjadi penting dalam bentuk permusyawaratan, itu kan dibatasi dalam UUD, ketika melihat kalau yang sana sudah ada pemikiran seperti ini dan ternyata memang kuat sekali, ya sudah silahkan sepakat. Itulah yang terjadi, jadi memang ada koreksi terhadap praktik-praktik bernegara yang diperlukan.

PSKN (Adnan Y.Z) : *Mungkin ini terakhir kalau dari saya, saya ingin meminta pandangan Bapak terkait implementasi atau pelaksanaan dari UUD pasca perubahan, termasuk pandangan-pandangan tadi bahwa pembangunan tidak berkelanjutan karena ada switch setiap pergantian presiden. Apakah itu bagian yang memang sudah terprediksi atau sudah diterima sebagai resiko keputusan dulu bahwa “ok sistem kita presidensiil, presiden dipilih secara langsung, yang menawarkan program itu presiden” jadi dampak-dampak soal fokus pembangunan tidak berlanjut dan sebagainya, apakah itu memang hal yang diterima sebagai resiko atau itu hal yang melenceng?*

Jakob Tobing : *Jadi memang ini sesuatu yang bagaimana di hati, memang harusnya ini bisa diatasi karena ini merupakan resiko yang sebetulnya dapat dihindari. Tapi sayangnya seperti yang saya katakan tadi, para penyelenggara negara juga tidak sepenuhnya memahami hal-hal seperti ini, jadi memang dalam hal ini kita relay kepada civil society terutama dengan para ilmuwan, untuk selalu mengingatkan lepas pada soal setuju atau tidak setuju. Mengingatkan hal-hal seperti ini, jangan dibiarkan dan memang kekurangan saat ini adalah tidak cukup ada yang menjelaskan sistem secara baik, apa-apa yang ada di dalam konstitusi.*

Dulu memang kami menyarankan, apa yang dilakukan oleh BP7 (Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) dalam bentuknya yang baru, supaya ada secara objektif menjelaskan apa-apa saja yang dimaksud dalam UUD 1945, itu yang kita perlukan. Jadi sesuatu yang sebetulnya kami tidak menerima begitu saja, bisa memaklumi dalam arti kata memang sesuatu yang baru itu terkadang butuh waktu yang cukup panjang, sebelum dia dapat dilaksanakan secara baik. Tapi kalau tidak didorong, ya bagaimana? Tetap saja kekurangan itu terjadi.

Di lain pihak, kami mengatakan begini “anda lihat pasal 37 UUD 1945?”, bisa tidak dilakukan perbaikan? Tidak kami katakan bahwa itu sudah sempurna, yang tidak boleh diubah, yang menjadi kesepakatan utama adalah tidak dapat merubah pembukaan, karena tidak ada alasan untuk melakukan perubahan tersebut sama halnya dengan bentuk negara kesatuan. Jadi hal itu sudah mengatakan bahwa kita ini memang bisalah ke depannya melangkah, tapi jangan tiap kali ini yang tidak dilaksanakan lalu ingin melakukan lagi perubahan-perubahan yang secara akademik dan politik belum dapat dibuktikan bahwa itu merupakan sesuatu yang diperlukan.

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Selama proses perubahan UUD, tidak ada gagasan tunggal terkait apa yang akan kita tuangkan di perubahan UUD ini, tetapi lebih ke hasil pencarian sistem ada ide dari berbagai pihak termasuk tenaga ahli seperti membentuk sistem baru?*

Jakob Tobing : *Ada benarnya, ada tidak benarnya juga pernyataan dalam pertanyaan itu. Kita tidak punya naskah akademik untuk perubahan itu, kita mendengar dari segala macam sumber baik dari universitas, LSM, dan lainnya, kita tidak punya rasa rendah diri misalnya untuk dengar orang kasih masukan dalam bahasa inggris, terkadang ada orang yang berbicara bahasa inggris dia lantas terkejut-kejut, sedangkan kita tidak, kita dengar saja semua. Tetapi ada hal yang pasti yang kita pegang dari awal, yaitu pembukaan UUD kemudian bentuk negara kesatuan, itu kita pegang teguh.*

Kemudian yang menjadi topik saat itu adalah perlu ada demokratisasi, check and balances, dan yang selalu menjadi pegangan kita adalah kesinambungan dari perjuangan angkatan-angkatan sebelumnya. Jadi memang tidak dikira, misalnya saat amandemen pertama yang berlaku tahap pertama itu kan 14 hari di bulan Oktober itu, semua bicara segala macam bahkan mengarahkan untuk 14 hari selesai, akhirnya diperpanjang dan tidak tahu sampai kapan, ya sudah terakhir pada 2002, bahkan awalnya bukan tahun 2002 melainkan tahun 2000. Tanggal 18 Agustus jadi ceritanya kira-kira 55 tahun sesudah 1945, ternyata tidak selesai juga, tetapi yang perlu diingat adalah perubahan ini berkesinambungan bukan seperti yang pertama sudah, lalu yang kedua merombak yang pertama, lalu yang ketiga rombak lagi yang kedua, tidak begitu, pengandaiannya seperti orang bermain basket ya, tahap pertama si A skornya 10-0 melawan

B, tahap kedua dimulai dengan skor 10-0 itu masih tetap digunakan dan berlanjut sampai selesai, bukan empat kali, oh ingat lagi diubah yang itu diubah yang ini, bukan seperti itu, jadi ada satu tekad fundamental yang melangsungkan perjuangan kemerdekaan Indonesia: pembukaan UUD, NKRI, Pancasila, dan lainnya yang mana sudah disepakati terlebih dahulu, itulah dasarnya. Ke depan kita melakukan demokratisasi, kita lakukan sistem check and balances, kita lakukan kedaulatan rakyat, itulah ke depan. Maka itu yang saya katakan, ada gabungan dari dua hal, satu ada yang fundamental (kesepakatan bersama yang kita pegang dulu) kemudian ada ide-ide dari pengalaman dan kebutuhan kita sendiri yang kita bicarakan bersama-sama.

Tidak ada pihak yang boleh mengatakan “saya lah yang mengatur itu semua” dan kepemimpinan pun disitu ingin saya katakan itu sangat kolegial karena berbagai fraksi “saya ingin dengar-dengar dulu sebelah sana, anda saja yang memimpin dulu” itu tidak ada, rasa saling percaya tinggi sekali, terbuka sekali. Saya juga ditanya di berbagai tempat, seperti di Harvard University atau di Virginia atau di Belanda itu, “kok bisa seperti itu?” saya bilang karena satu faktor yaitu bahwa rasa pertemanan, rasa bersama, tanggung jawab bersama, itu luar biasa, bukan seperti satu memukul yang lain, tidak. Jadi kita share bahwa ini adalah pekerjaan kita bersama-sama, itu lah sebabnya berapa ratus putusan itu baik ditolak atau disetujui, hanya satu yang menggunakan voting, padahal kan boleh voting. Semuanya sudah sepakat, kalau perlu ya kita tunda dulu, bulan depan saja kita obrolin lagi, mungkin saja berubah pendapatnya. Itu salah satu yang diabaikan karena “kalian bisa begitu ya?”, bukannya juga kita pakai the winner kicks all begitu tidak ada, misalnya 90% sudah bilang A yang 10% tetap bilang B, itu saya mengatakan tidak voting saya mengatakan ingin lihat yang lain dulu ya, akhirnya bisa juga. Itu lah kekuatan yang ada dalam Bhinneka Tunggal Ika, jadi ini adalah kesempatan bersama, sampai sekarang pun para mantan-mantan itu bermacam-macam latar belakang politiknya tetap mereka itu saling memperkaya dan juga saling menjelaskan kepada pihak-pihak yang lainnya.

PSKN (Adnan Y.Z) : *Jadi bukan hanya kolega ya Pak, tapi juga sebagai teman ya?*

Jakob Tobing : *Iya, kebetulan juga itu kan teman-teman sesama aktivis di jalan dulu ya.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Jadi Pak, sewaktu perubahan kemarin itu titik tautnya banyak Pak, teman sesama aktivis gitu ya Pak, kalau sekarang titik tautnya tidak banyak Pak dimana hanya kepentingan semata.*

Jakob Tobing : *Ya, itu nasibnya Bu.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Jadi kalau saya lihat dari proses perubahan, ternyata ada dua hal Pak: Pertama, ada persamaan platform dulu ya Pak, yang disepakati itu sering kali kami baca adalah kesepakatan mengenai hal-hal yang tidak akan diubah; kemudian Kedua, dalam praktiknya berkembang ternyata, saya tidak tahu apakah melalui metode penyisiran atau bagaimana tetapi dalam perjalanan ditemukan materi-materi di luar platform itu yang membutuhkan perubahan, seperti itu ya Pak?*

Jakob Tobing : *Sebetulnya pada masing-masing itu, maklum ya para aktivis sudah melihat ini itu, nah nanti itu dikemukakan pada kesempatan itu, ada yang mengungkapkan dari sisi A lalu yang lain bilang “iya ya?”, ada lagi yang datang dari sisi B, sedemikian terus, sehingga hal-hal yang dianggap sangat sensitif atau orang sangat takut “bisa gak ya itu?”, ya itu tadi karena ada saling menghargai dan menghormati sehingga itu bisa diatasi.*

Kan Ibu tahu, dari literatur-literatur barat pada tahun 1990-an mengatakan “one of the most difficult countries to become a democracy is Indonesia”. Ternyata kita yang lebih dulu dari semua kan? The largest countries of the soul sudah jadi begitu.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Karena saya masih ingat pada saat itu saya sedang S3 di Melbourne, sedang ramai-ramainya proses perubahan, kemudian banyak yang memprediksi bahwa perubahan akan berjalan dengan sangat alot, banyak voting di dalamnya, tapi yang terjadi di luar dugaan, bahkan Tim Lindsay sendiri mengatakan “di luar dugaan ini hanya satu voting, yang lainnya itu musyawarah mufakat semua”. Jadi saya melihat di dalam perubahan kemarin ada keinginan untuk saling memperkaya satu sama lain, tidak saling menikung Pak. Jadi seperti yang Bapak tadi katakan, “oh di tengah perjalanan ditemukan ada hal ini, karena banyak orang dikasih kesempatan untuk berbicara”. Yang lainnya mungkin ada lagi pertanyaan?*

PSKN (Lailani Sungkar) : *Lani Bu, mungkin terakhir. Menyimpulkan saja*

Pak, jadi kalau menurut Bapak, GBHN ini atau haluan ini kontennya yang tidak kita perlukan dalam konstitusi atau dalam bentuknya yang tidak baik jika dalam TAP MPR? Karena Bapak tadi mengatakan “silahkan saja dalam bentuk undang-undang”, maksud saya secara konten GBHN atau haluan ini diperlukan atau tidak Pak?

Jakob Tobing : *Ya, jadi kita memerlukan tapi tidak dalam pemahaman seperti dulu seperti ada pembangunan semesta berencana zaman Soekarno atau dalam bentuk yang sedikit lebih modern daripada saat zamannya Pak Harto dimana saya turut menyusun GBHN itu. Karena kita sekarang sudah lebih terarah dengan adanya yang saya bilang, demonstratos negara hukum itu tadi, tetapi memang diperlukan sesuatu yang membuat arahan yang lebih terapan untuk jangka waktu tertentu. Sebenarnya apa yang dibuat pada zaman RPJPN dan RPJMN itu, sebenarnya bisa tapi jangan hanya satu sisi yaitu eksekutif dan jangan hanya dibuat oleh keterlibatan seperti pembuatan undang-undang biasa, tapi libatkanlah masyarakat luas yang menyusun bersama-sama. Menurut saya, itu memang ada perlunya tetapi juga ya inilah seninya, jangan juga terlalu mengawang-awang, sudah ada kok di konstitusi.*

PSKN (Lailani Sungkar) : *Tadi Bapak mengatakan kalau GBHN ini kita masih seperti terkesan pada romantisme lama ya Pak, tapi kalau kita katakan bahwa pada prinsipnya konstitusi itu adalah kesepakatan rakyat. Bisa tidak Pak, kita berpikirkannya anglenya memang ketika akan ada perubahan konstitusi, saya tidak katakan hanya tentang “ini” tapi memang menjadi salah satu materinya, bisa tidak Pak anglenya kita lihat dari bahwa memang ini seperti kesepakatan rakyat baru dalam perubahan konstitusi ini jika materi muatan ini masuk ke dalam konstitusi?*

Jakob Tobing : *Saya hanya mengajak para akademisi untuk tidak melihatnya segment tentang itu ya, lihat dampaknya secara komprehensif berhadap pada kesepakatan atau pada hukum dasar kita. Kalau sudah ada suatu ketetapan yang di atas undang-undang dan di bawah UUD, yang mengatur semua dan mempunyai daya ikat hukum dengan bisa memaksa, apa dampaknya? Keseluruhan kesisteman kita diubah lagi begitu? Intinya suara rakyat terabaikan saja karena yang jadi kuasa adalah lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan tadi, dan dia akan menjadi objek dari perebutan kekuatan-kekuatan politik, kalau kekuatan politiknya seperti sekarang, tidak diubah, membuat sistem itu sudah pasti kita ini lebih*

kacau dari negara-negara yang tiap bulannya ganti kabinet. Begitu anda melakukannya, ya sudah kalau begitu satu saja, berhentilah kita menjadi demokrasi dan kita jadi otoriter. Jadi biarlah secara komprehensif, relasi satu sama lain dalam suatu kesisteman.

PSKN (Mei Susanto) : *Saya Mei Pak, salam kenal. Saya mencoba untuk menyimpulkan apa yang Bapak sampaikan tadi dan mohon maaf apabila saya salah dalam menyimpulkan. Salah satu kesimpulan, saya coba untuk tangkap adalah nampaknya ada nuansa kebatinan pada saat perubahan UUD itu sangat ingin mengubah model sistem MPR dan sistem GBHN yang dulu mengakibatkan sistem integralistik yang kemudian dikooptasi menjadi alat untuk otoriterisme, apakah nuansa kebatinan para pengubah UUD seperti itu Pak?*

Jakob Tobing : *Tapi memang, sistem seperti itulah yang menjadi pilar bahwa sistem kita bukan merupakan sistem demokrasi, kenyataannya seperti itu. Kalau ada sebuah lembaga negara tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, artinya kami melakukan kedaulatan itu tidak bisa lain bahwa dia adalah bagian dari sistem otoriter. Perubahan itu tadi, dia lah yang membuat sistem otoriter itu, anda carilah di seluruh dunia yang dimulai dari Kim Jong Un sampai pada dulu masih ada sistem kekaisaran tunggal, memang begitu? Di reformasi mungkin pada saat itu ingin reformasi sampai pada sistem liberal, pokoknya parlementarian, soal dasar negara dan lainnya itu tidak penting, ada juga kan? Tapi kita tidak ingin begitu, apa yang sudah menjadi kesepakatan kita sebagai bangsa waktu kita berdiri, sebagai bangsa yang menggalakkan kemerdekaan itu kita pegang teguh, makanya melanjutkan bukan ingin kembali atau kesamping dan lain-lain, tidak.*

PSKN (Mei Susanto) : *Jadi itu yang kemudian saya coba untuk konfirmasi sehingga kemudian menjustifikasi betul bahwa memang ada semangat mengubah sistem secara keseluruhan. Tetapi kemudian ada beberapa catatan yang mungkin akan sedikit berbeda karena dari yang saya baca dari Prof. Bagir Manan mengatakan betul memang ada pengaruh dari paham Soepomo soal integralistik tetapi itu sangat dipengaruhi betul di sila keempat Pancasila bahwa kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, jadi yang berkumpul itu orang-orang yang menjalankan demokrasi karena secara perwakilan dan orang-orang yang bisa mengambil hikmat dari kebijaksanaan. Sayangnya di dalam*

praktik kata Prof. Bagir yang terjadi adalah mengelitik dimana kemudian kalau dalam orde baru itu yang berkuasa hanya sekretariat bersama Golkar ketika itu sehingga kemudian seluruhnya diatur oleh itu, itulah yang saya baca dari Prof. Bagir sehingga yang kemudian yang saya dapat sebenarnya secara konseptual ada yang mengatakan ini konsep yang pas karena sesuai dengan sila keempat Pancasila, itu yang pertama.

Kedua, kemudian yang berdampak ketika mengubah sistem tadi dengan semangat untuk memperkuat sistem presidensiil ada check and balances dan sebagainya, bentuknya adalah menghapuskan Haluan Negara sebagai salah satu kewenangan MPR karena MPR sudah tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi dan kemudian presiden dipilih secara langsung sehingga dampak dari hampir 20 tahun ini, nampaknya yang terlihat sila keempat Pancasila-nya itu mulai meredup, walaupun semangatnya tetap di koridor pembukaan termasuk sila keempat Pancasila, tapi kemudian secara praktik itu meredup dan kemudian yang nampak adalah demokrasi liberal. Contohnya adalah dalam hal perencanaan pembangunan bahwa presiden itu ketika mencalonkan diri sebagai calon presiden, yang dia kumpulkan selain syarat-syaratnya (ijazah dan lainnya), ada visi misi sehingga kemudian ada yang mengatakan bahwa pembangunan itu kalau Bu Megawati tahun 2014 atau 2012 sempat bilang pembangunan itu poco-poco (maju mundur maju mundur) karena ganti presiden ganti juga pembangunannya. Salah satu penyebabnya adalah apa? Yaitu tadi, calon presiden ketika pemilihan mengumpulkan visi misi sehingga kemudian pembangunan tiap 5 tahun sangat tergantung dengan visi misi presiden itu sendiri. Itulah yang menimbulkan berbagai macam pertanyaan, kalau begitu kita tidak punya semacam guidance walaupun kita punya pedoman di RPJPN tapi secara praktik itu eksekutif sentris dimana presiden lah yang menentukan sesuai visi misinya dan ketika ganti presiden kemudian menjadi berubah. Kalau saya boleh mengutip Yudi Latif, beliau menyampaikan dulu itu Haluan Negara ada dalam rangka merefleksikan sila keempat Pancasila, jadi perencanaan pembangunan disepakati secara bersama oleh seluruh lapisan masyarakat yang terwakilkan di MPR sehingga seluruh lapisan masyarakat merasa terlibat dalam penyusunan pembangunan. Hal yang berbeda ketika pasca perubahan ini terjadi presiden sentris, bagaimana Pak Jakob?

Jakob Tobing : Terkadang kita memahami permusyawaratan perwakilan dalam sila keempat Pancasila, seolah-olah sudah jadi begitu saja. Coba Anda cek risalah-risalah BPUPK, Hatta nanya “caranya milih yang bermusyawarat itu bagaimana?” mengapa pertanyaan itu muncul? Karena Soepomo mengatakan, kita jangan pakai sistem pemilu dengan alasan karena orang dalam pemilu itu dihargai sama, yang bodoh, tua, miskin, kaya, diharganya satu sama satu.

Itu pemikiran dari seorang filsuf Prancis yang bernama Bode, dia bilang yang paling baik itu adalah sistem kerajaan feodalism itu, karena kalau rakyat yang menentukan, rakyat itu ada yang bodoh, penipu, pintar dan baik, tapi yang paling banyak itu yang bodoh sama yang penipu, Soepomo pun bilang juga seperti itu. Lantas Hatta bertanya, “nanti yang ikut musyawarah siapa? Dari pihak desa bermusyawarah menentukan dapat si A, dari desa-desa yang beribu orang itu mendapat si C, begitu?” tidak dijawab, lalu bagaimana?. Kalau Anda setuju dengan hak asasi, orang bodoh dengan orang miskin dan kaya, hak dasarnya sama atau tidak? Dasarnya kan sama.

Maka salah satu yang saya bilang juga, yang menjadi peserta pemilu itu bukan perorangan melainkan partai, dimana partai yang bertanggung jawab memilih orang-orang yang cakap. Tapi kemudian dalam praktik sekarang apa? Peserta pemilu itu siapa? Akhirnya orang-orang kan? Partai hanya menjadi organizer ya? Yang kampanye satu orang satu orang itu masing-masing menggunakan macam-macam, ada yang kesukuan dan menggunakan pendekatan keagamaan, akhirnya memecah belah kesana kemari. Inilah yang dinamakan sistem terbuka, saya selalu mengkritik tidak bisa seperti itu, harus sistem tertutup dimana partai yang bertanggung jawab. Dan di partainya harus ada demokratisasi, tidak bisa oligarki, itulah ceritanya.

Jadi kita perbaikilah mekanisme itu, Mahkamah Konstitusi sudah mulai mengatakan “kalau begitu memang harus tertutup”. Seperti di Jerman, semua kader-kader partai harus melalui suatu sistem pendidikan yang diawasi oleh negara, bukan materi melainkan dalam pelaksanaannya dan dibiayai dan diawasi pelaksanaannya oleh LSM. Mereka yang sudah mencapai pada tingkat tertentu itulah yang diusulkan menjadi calon, itu tugas saya dulu. Tidak mungkin ada orang begitu saja yang tiba-tiba menjadi calon, kita harus lihat dulu rankingnya dia, dia ini bagus tidak

dalam kursus kader dan sebagainya, itulah nanti yang mewakili rakyat kita yang sebagian besar masih berada di bawah garis kemiskinan dan tingkat pendidikan. Kita harus melihatnya seperti itu, karena kalau tidak, nanti siapa yang bermusyawarah? Dan pertanyaan Pak Hatta itu tidak dijawab, dibiarkan saja menggantung.

PSKN (Mei Susanto) : *Sebetulnya ada satu yang menjadi titik poin, dampak dari perubahan tadi adalah cenderung ke demokrasi liberal, karena khususnya tadi visi misi pembangunan kita selama 5 tahun sangat bergantung kepada presiden. Itulah yang kemudian, melatarbelakangi salah satunya kami untuk mencoba mengadopsi beberapa model. Bu Susi sempat menyampaikan bahwa ada model di beberapa negara termasuk India dan Filipina berupa directive principle of state policy.*

Jadi yang Bapak tadi sebutkan pasal 1 ayat (2) dan (3), kalau kita lihat semacam directive atau haluan, termasuk juga di pasal 23 bahwa APBN untuk kemakmuran rakyat itu juga haluan, lalu pasal 30 juga berkaitan dengan keamanan dan pasal 31 tentang pendidikan dan sebagainya, itu juga haluan, pasal 29 berkaitan dengan agama. Itu yang kemudian menjadi ide kami ingin menegaskan bahwa ini loh haluannya kemudian dilengkapi dengan yang lebih detail lagi, karena dia diletakan di dalam konstitusi sehingga dia tidak menjadi alat untuk mengevaluasi presiden, sehingga pemerintahan tetap stabil.

Ketika melihat perbandingan di beberapa negara dengan nama directive principle of state policy, ditegaskan bahwa ini sebagai haluan yang tidak memiliki kekuatan untuk ditegakkan kemudian. Itulah yang kemudian kami tertarik untuk mengangkat itu Pak, terima kasih Pak.

Jakob Tobing : *Berarti kalau tidak ada sanksinya, tidak diikuti kan? Tidak apa-apa tidak diikuti, tergantung nanti pemilu lagi. Maka dari itu saya lebih cenderung ke undang-undang supaya dapat diawasi tanpa kita harus mengambil resiko pada sistem demokrasi kita. Bahwa haluan-haluan itu sudah dijelaskan sebetulnya cukup, ideal-idealnya sudah ada, maka sekarang susunlah undang-undang untuk melaksanakan itu, dan dinyatakan itu berlaku berapa lama. Kalau misalnya terjadi pelanggaran, maka itu adalah masalah politik di DPR dan pemerintah, tapi masa jabatannya pasti kecuali kalau melakukan pelanggaran sehingga terjadi pemakzulan, tapi itu cerita lain lagi.*

Tanpa itu negara seperti kita, tiap sebentar akan bergejolak dimana ganti ini dan itu, kita alami pada zaman sistem parlementer dulu, ada yang hanya 10 bulan kan? Jadi kita tempatkan lah keinginan kita, kita ingin ada kesinambungan sehingga jangan sampai ada suatu jalan raya sudah sampai di ujung sana sudah berganti presiden, berhenti, bikin lagi yang lain, misalnya begitu ya. Jadi saya tidak menolak adanya semacam itu dalam bentuk jangka yang panjang bukan hanya APBN, tapi 5 tahunan, dulu juga 5 tahunan kan? Tapi ditempatkan sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu maksud itu justru menimbulkan bermacam komplikasi yang tidak bisa kita tanggung. Kalau negara ini sudah berantakan, sudah susah ini karena termasuk negara yang paling majemuk di dunia, untungnya kita orang-orang baik semua.

PSKN (Adnan Y.Z) : *Kalau saya boleh menyimpulkan, Bapak memberi catatan bahwa mengubah UUD itu perlu hati-hati karena membuka kotak pandora yang bisa mengancam demokrasi, ya Pak?*

Jakob Tobing : *Satu catatan iya, karena Anda tahu sendiri sekarang ini banyak ingin kembali ke zaman sebelum 1966.*

PSKN (Adnan Y.Z) : *Baik Pak, terima kasih.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Baik saya rasa cukup ya. Pak Jakob terima kasih atas kesempatan yang diberikan kepada kami untuk melakukan diskusi, justru di tengah waku Bapak harus istirahat makan siang, malah kita ganggu..*

Pak Jakob : *Diskusi ini seolah-olah mengingatkan saya kembali pada 50 tahun lalu, terima kasih, semoga bermanfaat.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Terima kasih Pak, karena kami juga akan mewawancarai yang terlibat dalam perubahan UUD begitu Pak, agar kami dapat melihat historisnya seperti ini. InshaAllah kami akan menghubungi juga beberapa para perubah UUD yang sudah ada di dalam catatan kami, semoga beliau-beliau pun dapat membantu penelitian kami. Sekali lagi saya ucapkan terima kasih Pak Jakob, mohon maaf apabila terdapat hal-hal yang kurang berkenan, salam sehat selalu Pak, kami menunggu disertai Bapak... Terima kasih ya Pak, selamat sore.*

Jakob Tobing : *Iya, sama-sama.*

2. Transkrip Wawancara Tim Peneliti dengan I Dewa Gde Palguna

Peneliti : PSKN FH Unpad

Narasumber : Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum.

Tempat : Zoom Meeting

Tanggal : 8 Juli 2020

PSKN : (unrecorded)

I Dewa Gede Palguna : *Iya betul. Pertama, dulu konstruksi GBHN dibuat dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR). Mengapa MPR berwenang untuk membuat TAP MPR? karena MPR dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi negara, berdasarkan penjelasannya MPR merupakan lembaga penjelma seluruh rakyat Indonesia, maka kekuasaannya tidak terbatas. Sebetulnya penjelasan tersebut (kekuasaan tidak terbatas) “dapat menyedatkan” karena MPR dapat diposisikan di atas UUD 1945.*

Jika membaca Buku Marsilam Simanjuntak yang meneliti tentang pandangan negara integralistik, penjelasan tersebut mencerminkan pandangan itu (negara integralistik), inilah yang tidak sesuai dengan semangat Pembukaan UUD 1945 yang mengharapkan Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat. Apakah negara yang berkedaulatan rakyat memiliki fungsi “tak terbatas”? (ini yang menjadi permasalahan waktu dulu).

Kedua, mengapa dahulu ada GBHN dan menjadi sesuai dengan UUD (UUD dan penjelasannya) pada waktu itu atau versi Dekrit 5 Juli 1959? karena presiden disebutkan sebagai mandataris MPR walaupun hanya ada di dalam penjelasan. Sebagai pemberi mandat maka pertanyaan selanjutnya “apa yang dimandatkan?” itulah yang terdapat di dalam GBHN, sehingga keberadaan GBHN pada saat itu memang menjadi kebutuhan, sebab itulah yang dipakai secara formal oleh MPR untuk mengukur apakah presiden sudah melaksanakan mandat yang diberikan oleh MPR yaitu melaksanakan GBHN. Atas dasar itulah kemudian MPR memiliki kewenangan untuk meng-impeach presiden, apabila presiden dianggap tidak melaksanakan GBHN, inilah dasar pemikiran dari sistem

yang lama (sebelum perubahan).

Setelah dilakukannya perubahan, (ada perdebatan/diskusi pada Panitia Ad Hoc 1) terpikir pertanyaan “apakah perlu ada MPR sebagai lembaga permanen?” permanen dalam pengertiannya perlu tidak MPR seperti yang sekarang (ada sekjen, pegawai, dan anggarannya sendiri), sementara tugasnya hanya melantik presiden dan mengubah UUD saja. Maka pada waktu itu, (ada pada Risalah yang dibuat oleh MPR) ada pemikiran sebaiknya MPR jangan dibuat sebagai lembaga permanen tapi cukup sebagai joint session. MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, ketika dua badan ini bersidang bersama, itulah yang disebut sebagai MPR, namun karena kalah suara maka jadilah MPR seperti sekarang ini.

Dengan demikian menurut sistem yang lama, keberadaan GBHN adalah kebutuhan, sertakan sekarang pada sistem yang baru, ketika Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah yang sebelumnya “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR” pasal tersebut diberikan penjelasan “MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan lembaga tertinggi negara, maka demikian kekuasaannya tidak terbatas sumber dari kekuasaan negara”, itu ikut berubah karena sistem ketatanegaraan Indonesia yang tadinya “prinsip supremasi MPR” berubah menjadi “prinsip supremasi konstitusi” yaitu perubahan dari Pasal 1 ayat (2) “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” (kontribusi dari Pak Dr. Haryono karena beliau orang pertama yang mengusulkan rumusan ini dan diterima).

Para perumus perubahan masih terbawa dengan sistem lama, sehingga muncul pemikiran “lembaga negara bertanggung jawab kepada siapa?”. Sebetulnya kita tidak perlu pertanggungjawaban itu kalau sudah diatur dengan konstitusi maka konstitusi lah yang menentukan sistemnya: bagian kedaulatan rakyat ada yang dilaksanakan oleh presiden karena dia dipilih langsung oleh rakyat dan ada kedaulatan yang dilaksanakan oleh DPR karena juga dipilih langsung oleh rakyat. Maka sistem kedaulatan tidak lagi berpusat di satu tangan tetapi menyebar sesuai kewenangan dan fungsi yang diberikan oleh konstitusi, itulah cerminan kedaulatan rakyat yang diatur dalam konstitusi. Jika yang dimaksud dengan GBHN itu dikembalikan seperti dulu, sudah tidak kontekstual lagi dengan perubahan UUD.

Ketiga, saat perubahan UUD ada pertanyaan “lalu bagaimana dengan GBHN?” ketika presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka GBHN itu adalah visi misi presiden yang ditawarkan kepada para pemilihnya dan itulah yang akan dilaksanakan oleh presiden, ketika dia setuju dengan visi misi maka itulah yang akan menjadi GBHN. Pertanyaan kemudian “lalu patokannya/arahnya kemana?” harus kepada UUD khususnya arah yang diberikan dalam alinea keempat Pembukaan UUD. Dalam Risalah Perubahan UUD dari Panitia Ad Hoc, secara tegas disebutkan: Pertama, “mengapa dilakukan perubahan?” karena UUD yang lama terutama pada praktiknya bertentangan dengan semangat yang dicita-citakan dalam Pembukaan UUD; dan Kedua, “bagaimana perubahan dilakukan?” perubahan dilakukan bertolak dari Pembukaan UUD maka lahir kesepakatan perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Maka alternatif kemudian “apakah perlu dibuat GBHN dalam pengertian yang baru?” seingat saya itu tidak sempat berkembang, tetapi konstruksi pada waktu itu GBHN yang tampak adalah visi misi yang ditawarkan dari pasangan calon presiden dan wakil presiden, kalau rakyat menyetujui itu maka itulah yang diwujudkan oleh presiden dan wakil presiden terpilih dengan melalui inisiatif dia karena presiden masih tetap diberikan kewenangan untuk membuat undang-undang bersama DPR, walaupun fungsi utamanya menurut UUD sudah berada di tangan DPR. Maka dari itu visi misi tersebutlah yang akan diperjuangkan dengan undang-undang yang akan diperdebatkan bersama DPR yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Dari logika ini juga diturunkan pemikiran penyederhanaan partai menjadi penting, karena kalau tidak begitu, apa yang dikampanyekan oleh presiden dan wakil presiden bisa tidak terwujud karena tidak memperoleh persetujuan dari DPR, walaupun presiden secara terbuka dapat mengatakan “saya sudah memperjuangkan hal ini, tetapi DPR tidak menyetujui” jadi ini ada kaitannya dengan penyederhanaan partai yang pada waktu itu dikaitkan dengan kesepakatan nomor 2 yaitu memperkuat ciri sistem pemerintahan presidensiil.

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Argumentasi dari salah satu yang ingin mengembalikan GBHN, dimana ia melihat ada diskontinuitas dari satu pemerintahan ke pemerintahan yang lain. Apakah dengan sistem saat ini kontinuitas pembangunan tidak mungkin terwujud atau mungkin kita tidak butuh kontinuitas itu (biarkan dipasar bebaskan), atau sebaliknya*

apakah kemudian perlu kita wujudkan kontinuitas pembangunan? Apabila diperlukan kontinuitas, bagaimana membangun mekanismenya di dalam sistem yang ada tanpa perlu kembali ke GBHN yang dulu?

I Dewa Gede Palguna : *Ini pertanyaan menarik. Jelas kita perlu kontinuitas, namun pertanyaan kemudian “dari mana kita harus bertolak dengan pemikiran perihal kontinuitas itu?” kalau kita berteori pada ajaran hukum tata negara, bahwa Pembukaan UUD bersifat programatik artinya bukan hanya memuat arahan tetapi juga seharusnya memuat perintah, bahwa bangun negara atau modal negara yang akan dibangun adalah seperti itu. Seharusnya bertolak dari itu (pembukaan) semua khususnya pada alinea keempat karena isi dari Indonesia hendak dicita-citakan oleh UUD 1945 sebagai jelmaan dari proklamasi 17 Agustus 1945.*

Pertanyaan kemudian “apakah dimungkinkan kita membuat semacam undang-undang induk yang diturunkan dari penjelasan pembukaan UUD 1945?” itulah dari pemikiran saya yang akan berfungsi sebagai GBHN. Secara teori perundang-undangan, dibuatnya undang-undang induk yang demikian menyebabkan tidak dibutuhkan perubahan terhadap UUD. Kelebihan sistem yang demikian jika itu dimungkinkan secara teori adalah Pertama, tidak perlu melakukan perubahan UUD; dan Kedua, lebih mudah dalam melakukan penyesuaian jika di dalam perjalanan nanti terdapat kekurangsempurnaan. Tetapi ada juga kelemahannya, kalau rezim berikutnya yang berkuasa tidak suka dengan undang-undang ini maka undang-undang tersebut dapat dibongkar (dilakukan perubahan/mengganti).

Saya melihat dari sisi pemikiran pribadi, lebih tepat dan menguntungkan bila menuangkan GBHN ke dalam undang-undang pokok atau undang-undang induk atau mother law sejenisnya itu, kalau itu tidak dimungkinkan dan ingin dimasukkan ke dalam UUD saya pribadi tidak tahu tepatnya akan masuk pada bab mana, apakah akan ada Bab I semacam general rules atau apa, menurut saya itu ide bagus, hanya saja permasalahannya membutuhkan momentum politik yang lebih rumit karena harus melalui prosedur perubahan pasal 37 dan secara psikologis masyarakat Indonesia bahkan elite politiknya pun ketika berbicara tentang Perubahan UUD mereka langsung berpikir “mau diapakan lagi negara ini?” padahal bila kita berpikir secara konstitusional, Perubahan UUD itu hal yang biasa. Namun dengan adanya psikologi politik tertentu yang menyebabkan hal

yang secara konstitusional mungkin dilakukan, itu menjadi hal yang sulit untuk dilaksanakan. Berbicara mengenai keuntungan, ini menjadi kebalikan dari keuntungan bila diatur dalam undang-undang yaitu tidak mudah untuk diutak-atik (diubah-ubah) karena diatur dalam UUD.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Saya ingin melanjutkan pertanyaan dari Pak Giri. Adakah pada waktu perubahan UUD, GBHN tidak hanya semata-mata dilihat sebagai bagian pekerjaan yang harus dilakukan oleh mandataris MPR karena di dalam beberapa tulisan, Prof. Bagir mengatakan “GBHN seharusnya dilihat sebagai tidak ada kaitannya dengan sistem pemerintahan dan tidak ada kaitannya dengan yang lain” karena sekarang banyak dikaitkan dengan sistem pemerintahan, tetapi beliau mengaitkan dengan memperlihatkan bahwa Pasal 3 UUD lama itu MPR berwenang membuat Haluan Negara maka memperlihatkan the planning state, Indonesia adalah negara yang menganut perencanaan. Pada waktu itu ada tidak pemikiran tersebut Pak?*

I Dewa Gede Palguna : *Seingat saya, itu tidak pernah ada di dalam diskusi perubahan, karena pada saat itu MPR sendiri yang justru berpikir progresif sekali (tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, kita sekarang sama saja) kemudian khususnya dari fraksi golongan di MPR agak berpikir berbeda, tapi pada awalnya MPR sendiri yang progresif mengubah sistem itu dan kemudian “menghapuskan” segala sesuatu yang berbau sistem lama termasuk GBHN. Saat itu kita hanya melihat dari konteks posisi MPR yang super berkuasa, kemudian kita berpikir “kita tidak demokratis karena sistem MPR ini” dan keburukannya pun dibicarakan dalam perubahan itu.*

UUD kita “memaksa” siapa pun yang menjadi presiden untuk berpikir menjadi diktator karena presiden yang terpilih (dari sistem lama), dia tahu betul satu-satunya sumber ancaman hanya datang dari MPR (karena ada sistem pertanggungjawaban). Maka secara naluri, dia akan melakukan apapun untuk mempertahankan kekuasaan, sehingga yang harus dia kendalikan pertama adalah MPR dan alat untuk mengendalikan itu memang ada, berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD presiden berwenang untuk membuat undang-undang sedangkan susunan dan keanggotaan MPR itu diatur dalam undang-undang. Sistem ini menjadi bulat dengan sistem yang lama bahwa kelihatannya MPR sangat berkuasa sehingga presiden takut sekali dengan MPR, tetapi kemudian “by system” dalam

UUD yang lama juga diciptakan suatu model dimana presiden mampu mengendalikan MPR melalui pembentukan undang-undang yaitu: undang-undang penyederhanaan partai, undang-undang keanggotaan MPR terkait utusan daerah diambil dari siapa, yang tidak mungkin memberontak kepada presiden, ancaman itu otomatis akan hilang dan by system adalah konstitusional (karena diatur dalam UUD).

PSKN (Susi Dwi H.) : Terima kasih Pak, karena di dalam dunia teori memang kita belum pernah ada kajian mendalam tentang MPR, sementara MPR yang kita lihat baik pada masa Orde Lama atau Orde Baru adalah MPR yang terkooptasi dengan presiden, jangan-jangan betul bahwa penjelasan itu ada masalah dengan memberikan kedudukan yang sangat kuat kepada MPR. Kemudian apa yang tadi dikatakan oleh Bapak, by system presiden punya cara untuk mengkooptasi MPR.

PSKN (Mei Susanto) : Menyambung tentang the planning state (negara perencanaan), yang pernah saya baca pasca Haluan Negara dihapuskan, Kementerian Bappenas (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) mengalami kebingungan karena mereka tidak memiliki cantolan atau sumber/tautan. Kemudian muncul juga Propenas (Program Pembangunan Nasional) sampai kemudian diinisiasi karena Bappenas kebingungan, sampai pada sekitar tahun 2003 diusulkan dan kemudian 2004 muncul undang-undang SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

Sebenarnya dari situ kita telah memiliki desain bahwa perencanaan pembangunan tetap ada dengan bentuk RPJPN dan RPJMN, kemudian di SPPN menentukan visi misi presiden terpilih dituangkan dalam RPJMN (lima tahunan), secara aplikatif persoalan perencanaan pembangunan sudah coba dijawab dan diselesaikan dengan model SPPN ada RPJPN dan RPJMN. Namun secara praktik, RPJPN (20 tahunan) seolah-olah diabaikan, kenapa? nampaknya RPJMN yang lebih menonjol karena sesuai dengan visi misi presiden. RPJMN sebetulnya sumbernya bukan dari undang-undang tetapi dari Perpres itulah yang kemudian dikatakan sebagai eksekutif sentris, selain itu kenapa pembangunan 5 tahunan menjadi eksekutif sentris karena bila dilihat RPJMN bentuknya Perpres, salah satu yang dapat dilihat adalah Prolegnas (Program Legislasi Nasional) yang ada di DPR dimana DPR cenderung tidak memperhatikan RPJPN ketika menentukan Prolegnas. Sehingga lagi-lagi RPJPN ada

namun diabaikan, dan RPJMN lagi-lagi hanya sebagai pengejawantahan dari visi misi presiden, itulah kemudian tahun 2014 atau 2015 Megawati ketika menginisiasi perlu adanya GBHN, menyatakan pembangunan kita ini poco-poco (maju-mundur).

Apakah kemudian ada bayangan dari penyusun perubahan UUD ketika perencanaan pembangunan terlalu diserahkan kepada presiden hasilnya terlalu eksekutif sentris dan kemudian bisa jadi pembangunannya tidak berkelanjutan walaupun sudah ada RPJPN, kira-kira muncul itu tidak Pak?

I Dewa Gede Palguna : *Ini hal yang menarik, namun perlu saya katakan bahwa seingat saya tidak ada muncul pemikiran demikian pada waktu perubahan UUD. Pemusatan pemikiran kita saat itu bagaimana menciptakan sistem yang demokratis dalam pengertian prinsip check and balances benar-benar bekerja dalam desain sistem ketatanegaraan Indonesia. Sementara untuk urusan bagaimana kemudian pembangunan direncanakan, seingat saya tidak banyak didiskusikan karena diserahkan kepada calon presiden. Yang banyak didiskusikan justru bagaimana menciptakan sistem presidensiil yang kuat atau ideal.*

Saya berkomentar untuk yang sekarang, mungkin yang menyebabkan Bappenas takut dan sebagainya karena mungkin membaca UUD dari teks (pasal-pasal itu) padahal ayat (2) dari aturan tambahan UUD sekarang mengatakan bahwa dengan dilakukannya perubahan UUD maka UUD NRI 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal, seharusnya semangat pembukaan dan pasal-pasal itulah kemudian dibuat undang-undangnya seperti tadi.

Menurut saya persoalannya, bukan pada penciptaan norma dan kelembagaan tapi ada pada persoalan budaya hukum, kita sudah membuat hukum positifnya berupa undang-undang tetapi kenapa itu tidak dilaksanakan dan tidak adanya evaluasi, itulah yang tidak berjalan selama ini. Tetapi kalau memang yang dimaksud GBHN secara teori ingin dimasukkan ke dalam UUD tanpa mengembalikan nature GBHN sebagai produk dari lembaga tertinggi negara, tetapi dia merupakan inherent part of the constitution (bagian integral konstitusi) dan tidak mempengaruhi bekerjanya prinsip check and balances dalam rangka mewujudkan constitutional democratic state yang diperintahkan oleh Pembukaan

UUD, saya kira boleh saja dicantumkan lewat perubahan UUD, walaupun cukup berat secara praktik politiknya, karena ketika pintu perubahan dibuka akan seperti air bah yang kita tidak dapat menganalisis kemana-mana lagi, walaupun pasal 37 sudah menjelaskan bila ingin melakukan perubahan terhadap pasal-pasal UUD maka harus disebutkan pasal mana yang ingin diubah dan alasannya mengapa.

PSKN (Mei Susanto) : *Apakah dulu para penyusun perubahan UUD, ada pertanyaan atau membayangkan ketika Haluan Negara dalam bentuk pembangunan diserahkan kepada presiden sesuai dengan visi-misi dia ketika kampanye, kemudian tidak mereduksi atau tidak terlalu meliberalkan model pembangunan dan dianggap tidak sesuai dengan konteks model demokrasi Indonesia (konsensus), tapi kok diliberalkan begitu saja. Adakah pemikiran seperti itu Pak?*

I Dewa Gede Palguna : *Sebetulnya kalau dikatakan diliberalkan begitu atau pandangan seperti itu, saya pikir tidak terhindarkan karena 1) tidak mampu diprosesnya dan 2) walaupun tidak ada pemikiran demikian, salah satu misalnya, mengapa tidak bisa disebutkan seperti itu? Karena “misal” yang berkaitan dengan daerah, mungkin ini pertanyaannya ke DPD, tidak bisa juga serta-merta presiden melaksanakan agenda-agendanya tanpa mempertimbangkan kebutuhan-kebutuhan daerah, sehingga pada waktu itu muncul (disamping adanya pemberontakan daerah sehingga pendekatan keamanan tidak cocok lagi) ide untuk penguatan utusan daerah lalu lahir kelembagaan DPD yang dulu diusulkan namanya DUD (Dewan Utusan Daerah), itu adalah bagian dalam mengerem ini, supaya presiden dalam membuat undang-undang bersama DPR yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan harus tetap memperhatikan aspirasi daerah, walaupun daerah pada waktu itu didesain tidak bisa langsung kepada presiden tetapi mengusulkannya kepada DPR sepanjang terkait dengan kedaerahan.*

Jadi unsur musyawarah yang nampak kecil, sebetulnya tetap ada, sehingga tidak benar-benar liberal tapi ada pikiran bahwa seolah-olah diliberalkan pada sistem pembangunan, tidak lagi berdasarkan konsensus, saya pribadi tidak dapat menyalahkan itu karena GBHN dianggap sebagai produk. Namun saya sangat mengkritik Yudi Latif karena tetap berpikir GBHN produk dari MPR dan MPR sebagai lembaga tertinggi, kalau itu yang disebut konsensus maka itu yang tidak saya setuju. Tapi perintah

UUD di pembukaan mengatakan bahwa “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah” merupakan perpaduan prinsip keterwakilan orang (perwakilan politik) dan prinsip representasi wilayah, inilah hikmat kebijaksanaan yang diperlukan dalam MPR maka keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR (prinsip keterwakilan orang) dan anggota DPD (prinsip keterwakilan wilayah), sehingga hal-hal yang berkaitan dengan daerah, maka pembuat undang-undang termasuk di dalamnya presiden tidak cukup hanya berbicara dengan DPR melainkan harus menyertakan daerah (DPD).

PSKN (Adnan Y.Z.) : Saya mulai masuk tentang gagasan memasukan Haluan Negara ke dalam konstitusi. Pada saat proses perubahan UUD ada pendapat dari Prof. Ali Wardhana mengatakan “karena UUD Indonesia adalah UUD yang singkat, bahkan pada pembuatannya memang dimaksudkan untuk sementara, sebenarnya GBHN adalah pelengkap UUD, maka ada opsi apabila GBHN dihapus kita perlu mendetailkan kebijakan-kebijakan yang ada di UUD”, mungkin ini menjadi salah satu pemikiran bahwa Haluan Negara dalam konstitusi memang diperlukan, karena bentuk dari Haluan Negara dapat berupa pembukaan, bahkan pasal-pasal lain di UUD dapat diidentifikasi sebagai Haluan Negara (seperti pasal 33 dan 34). Selain gagasan membuat bab khusus bisa juga kita identifikasi pasal-pasal tadi sebagai Haluan Negara dan pengaturannya lebih diperinci, maka kedepannya pasal-pasal tersebutlah yang menjadi dasar-dasar Haluan Negara.

Bagaimana pandangan Bapak jika kedepannya pasal-pasal tersebut lebih diperinci dan menjadi dasar kebijakan pembangunan di Indonesia?

I Dewa Gede Palguna : Saya berpikir ketika hendak memasukan Haluan Negara ke dalam konstitusi, akan berbentuk apa? Apakah akan berbentuk suatu ketentuan umum (general statement) misal, Indonesia adalah negara kesejahteraan, sehingga nanti pasal-pasalnya yang mengkonfirmasi apa yang ada di dalam general statement (Haluan Negara)?

Sesungguhnya itu sudah ada di dalam pembukaan UUD alinea keempat, maka ada kesulitan ketika membuat Haluan Negara yang dibentuk menjadi satu bab khusus berupa general statement. Maka dari itu dapat dipadukan dengan yang disampaikan sebelumnya oleh Pak Mei (tentang SPPN, RPJPN dan RPJMN) kalau undang-undang tentang rencana

pembangunan nasional sudah dibuat garis-garis besarnya, maka undang-undang yang lain tinggal merincikan pelaksanaannya dan inilah yang kemudian kita pahami sebagai GBHN. Sebetulnya cara berpikir para penyusun perubahan UUD seperti itu, apa yang ada di dalam UUD dari pembukaan lalu diturunkan dalam pasal-pasal dan inilah yang dibuatkan dalam undang-undang yang lebih spesifik atau detail, sehingga dari sana tercermin perintah dari pembukaan UUD. Maka pengujian konstiusionalitas undang-undang menjadi kebutuhan karena akan dicek, apakah sudah sesuai dengan arahan yang dimuat dalam UUD, inilah yang menjadi dasar pemikiran maka kita membutuhkan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pandangan saya mengenai ini, saya tetap lebih nyaman dan mudah dilakukan dengan sistem yang sudah diulas sebelumnya oleh Pak Mei (tentang UU SPPN, RPJMN dan RPJPN) lalu detailnya dibuatkan dalam undang-undang selanjutnya, jadi saya lebih memilih ide untuk mengkonkritkan GBHN.

PSKN (Adnan Y.Z.) : *Saya sepakat Pak, gagasan perubahan UUD harus hati-hati karena akan menjadi bola liar; namun secara gagasan akademik kami memiliki bayangan jika kami akan membuat pasal-pasal yang memuat kebijakan dasar negara seperti pasal 31 sampai pasal 34 yang akan diperinci menjadi general principle (karena konstitusi Indonesia bila dibandingkan dengan negara lain termasuk konstitusi yang sangat pendek untuk materi muatannya yang tidak menjelaskan banyak hal), lalu nanti ada undang-undang tersendiri yang melaksanakan general principle itu. Maka dengan cara itu undang-undang tersebut bisa menjadi objek uji di Mahkamah Konstitusi jika dianggap tidak sesuai dengan general principle yang ada di UUD.*

Apa pandangan Bapak mengenai “jika” gagasan tersebut diajukan, apakah itu mungkin? Karena dalam literatur ada pembahasan bahwa kebijakan-kebijakan ekonomi bukan objek judicial karena wilayahnya tidak hitam putih seperti menguji hak asasi. Apakah mungkin ketika negara membentuk undang-undang yang berisi kebijakan sosial dan ekonomi menjadi objek untuk diuji di MK?

I Dewa Gede Palguna : *Memang ada pandangan seperti itu, Prof. Jimly membuat bahwa Indonesia bukan hanya seperti pandangan C.F.*

Strong atau K.C. Wheare bahwa ini adalah political constitution tidak, bahwa Indonesia juga social constitution bahkan economic constitution. Jadi orang-orang yang berpandangan bahwa ekonomi tidak bisa diuji konstitusionalitasnya karena melihat konstitusinya semata-mata political constitution sebagaimana yang dimaksud oleh C.F. Strong atau K.C. Wheare. Saya mengikuti ketika diminta menjadi keynote speaker, sekarang dalam buku internasional pun telah ada pemikiran yang mengatakan bahwa dulu dianggap economic section and culture rights sesuai “pemenuhannya” yang cukup relatif tidak terlalu bisa dipaksakan, namun justru akhir-akhir ini muncul pemikiran untuk penguatan sehingga butuh kerjasama internasional.

Kembali pada pertanyaan tadi, menunjukkan bahwa konstitusionalitas berkaitan dengan soal-soal ekonomi pun bisa diuji di MK, walaupun cara pengujiannya berbeda dengan hal-hal yang menyangkut hak sipil dan politik. Secara teoritik misalnya, apakah model seperti yang ditawarkan tadi memungkinkan? Menurut saya sangat mungkin untuk dilaksanakan, hanya saja saat ini ketika kita berbicara praktis, the real world yang kita hadapi bahwa hal-hal yang ideal kita bayangkan dalam dunia akademik begitu indah akhirnya mengenal dulu pada realitas politik di MPR kemudian hasilnya adalah kompromi-kompromi, itu celakanya. Kembali lagi pada Kelsen yang memandang perlu adanya MK karena mereka yang kita percayai sebagai pengawal suara rakyat hasilnya berupa kompromi, maka tetap harus ada yang mengecek kesesuaiannya terhadap konstitusi. Keberatan saya hanya satu, kalau GBHN dikonstruksikan sebagai produk dari lembaga tertinggi negara yang sudah tidak ada lagi sifat dari MPR itu.

Untuk gagasan lain yang sifatnya penjabaran dari UUD 1945 dalam pengertian sebagaimana disebut dalam ayat 2 aturan tambahan (terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal), kalau nanti ada produk yang bernama RPJPN atau apapun itu dan mencerminkan sari-sari pemikiran yang ada di pembukaan dan pasal-pasal UUD lalu kita sepakati sebagai GBHN dan didetailkan dalam beberapa undang-undang, saya tidak masalah. Kalau ada gagasan ingin dimasukkan ke dalam UUD “jika” kita mampu untuk melakukan perubahan UUD kembali karena itu suatu momentum, maka yang harus dipikirkan adalah tempatnya, apakah hanya berupa general statement atau disana unsur planning statenya akan dimasukkan? Kemudian

harus ada kewajiban untuk menyesuaikan dengan pasal-pasal yang lain, jangan sampai menghilangkan prinsip constitutional democratic state, itulah hal-hal yang perlu dijaga.

PSKN (Adnan Y.Z.) : *Saya ingin meminta konfirmasi, mungkin ini salah satu keberatan Bapak selain sistem MPR sebagai lembaga tertinggi. Jika misalnya nanti ada undang-undang yang memuat Haluan Negara, apakah boleh ketidakmampuan presiden dalam mengejar target-target di undang-undang tersebut menjadi dasar impeachment?*

I Dewa Gede Palguna : *Jelas tidak, karena di UUD syarat pertama dan utama sistem presidensiil adalah fixed executive term of office (masa jabatan presiden yang bersifat pasti), munculnya pasal impeachment disebutkan sebagai exceptional clause (klausul pengecualian) mengapa ada pengecualian? karena ingin menjaga prinsip during good behaviour yang sesungguhnya diadopsi dari sistem peradilan. Kalau kita lihat sejarah, mekanisme impeachment pertama kali ada di kekuasaan yudikatif karena dikonstruksikan seumur hidup, bagaimana kalau di tengah perjalanan hakim berkelakuan buruk? maka itulah hakim boleh di-impeach ada syarat during good behaviour, lalu diadopsi ke sistem presidensiil. Pertanyaan kemudian, ketika dia tidak mampu melaksanakan itu apakah kemudian dapat dikatakan dia tidak good behaviour? tidak bisa seperti itu.*

Itulah sebabnya impeachment sangat tegas disebutkan dalam UUD, sebetulnya ada yang ingin saya minta kepada pembentuk undang-undang, alasan impeachment harus ditegaskan dalam konstitusi dan karena itu undang-undang (hukum acara) yang mengatur impeachment itu tidak boleh seperti sekarang yang diserahkan kepada MK dengan PMK (Peraturan Mahkamah Konstitusi). Itulah yang dari dulu setiap bertemu Komisi III DPR saya mengatakan “Anda harus membuat undang-undang khusus tentang impeachment berupa pelaksana dari pasal 24C ayat (2) UUD 1945” karena kalau kami memutus soal itu, belum ada landasan hukum acaranya, sedangkan hukum acara yang dibuat oleh MK sifatnya hanya melengkapi sesuai dengan kewenangan yang diberikan Pasal 87 UU MK.

Kembali pada pertanyaan tadi, ketika presiden tidak dapat melaksanakan target-target dalam undang-undang tersebut, tidak bisa menjadi alasan untuk meng-impeach presiden dan wakil presiden karena tidak masuk

dalam kategori alasan-alasan presiden bisa di-impeach.

PSKN (Rahayu P.) : *Kalau kita berangkat dari tidak adanya keberlanjutan pembangunan, kemudian muncul ide GBHN dengan gagasan membuat undang-undang terkait tidak dalam bentuk TAP seperti masa lalu. Sebetulnya sudah ada ide tersebut dengan adanya UU SPPN dan sebagainya, Bapak juga mengatakan ada masalah pada budaya hukum kita, ini juga berkaitan dengan kehadiran MK ketika gagasannya ingin dimasukkan ke dalam bentuk undang-undang maka undang-undang ini adalah undang-undang pokok/induk.*

Permasalahan yang Pertama, bukankah kalau undang-undang ini karena bisa diuji di MK, pada akhirnya keberlanjutan tadi yang diharapkan dengan adanya perencanaan di dalam undang-undang ini memungkinkan juga untuk diuji di MK; dan Kedua, berkaitan dengan kasus pembuatan/perubahan undang-undang zaman Orba, undang-undang politik setiap 5 tahun diubah, dengan sistem yang ada sekarang kita masih berpegang pada UUD hasil perubahan. Bagaimana pandangan Bapak terkait apakah kondisinya bisa jadi tetap sama atau perlu ada mekanisme lain untuk bisa menjadikan undang-undang induk ini dijalankan?

IDewa Gede Palguna : *Sulit menjawab ini, karena kalau kita menggunakan pendekatan Friedman lagi-lagi kita berbicara tentang budaya hukum, kalau menurut Friedman budaya hukum ada yang internal legal culture dan external legal culture. Internal legal culture adalah sikap pembentuk hukum terhadap hukum atau sikap orang-orang yang tersangkut-paut dengan pelaksanaan undang-undang termasuk pembentuknya, sedangkan external legal culture yaitu sikap masyarakat terhadap hukum dan terhadap lembaga yang membentuknya, maka dua hal inilah yang berkelindan (erat) kemudian yang menyebabkan persoalan itu menjadi lebih rumit.*

Berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk menjadikan kita menuju pada masyarakat yang constitutional abiding society, istilahnya Alexis bahwa dulu ia melihat sebagai masyarakat yang constitutional abiding society sehingga orang yang berperkara soal konstitusi dianggap sebagai hal yang biasa dan ketika sudah diputuskan maka ia akan taat, walaupun dalam hati ada perasaan menolak. Maka dari itu untuk pertanyaan Bu Ayu, saya sulit untuk menjawab dari mana kita harus memulai obrolan taat kepada undang-undang, kepada hukum saja kita masih sulit.

Namun dalam pikiran saya, di MK perlu dibuat semacam konvensi bahwa ada hal-hal tertentu yang harus dianggap sebagai “kesepakatan yang tidak bisa diuji konstitusionalitasnya”, mungkin termasuk salah satunya kalau itu memuat garis-garis besar tentang pembangunan dan sebagainya, sepanjang sudah diturunkan dari semangat konstitusi (saripati dari pembukaan dan pasal-pasal) seharusnya tidak boleh tunduk pada pengujian, hanya kalau ada norma-norma yang dianggap bertentangan (misal: melanggar hak konstitusional orang) mungkin itu yang boleh diuji. Tapi yang memuat “GBHN” seperti yang kita diskusikan tadi, walaupun harus ada perubahan jangan melalui judicial judgement, review lah itu melalui legislative review sesuai dengan perkembangan yang ada di dalam masyarakat.

Maka usulan saya pada waktu itu dianggap cukup kontroversial karena bagaimana kita menentukan, ini tidak dapat direview dengan alasan, ini merupakan penjabaran dari konstitusi yang tidak boleh diuji, berarti kita memasuki wilayah positive legislator padahal MK tidak boleh memasuki itu. Saya jadi teringat, jangan-jangan apa yang pernah saya usulkan adalah benar, itu jalan keluarnya dari pertanyaan tadi, kalau di negara-negara tertentu dalam konstitusinya memuat norma yang disebut non amendable articles maka kita juga bisa membuat ketentuan yang mengatakan ada norma dari undang-undang yang tidak dapat diuji.

Saya mengingat Prof. Arifin Soeriaatmadja ahli hukum keuangan, beliau menyarankan khusus undang-undang yang mengatur tentang APBN harus dianggap sebagai undang-undang yang tidak boleh diuji karena bersifat khas, harus diusulkan pemerintah dan setiap tahun pasti berubah, makanya tidak boleh diuji kata beliau. Tapi waktu itu hakim konstitusi berpendapat, “tidak bisa sepenuhnya seperti itu, bagaimana kalau APBN melanggar khususnya mengenai anggaran pendidikan yang nyata-nyata dilanggar dan hanya ada dalam UU APBN, masa tidak bisa kita uji?”, namun itu perdebatan lain.

Untuk pertanyaan Ayu, saya jadi memikirkan ulang dari ide/pandangan saya, jadi ada beberapa ketentuan yang sifatnya turunan, misal GBHN itu tidak boleh diuji ulang tapi kalau pun ada perubahan biarkan perubahan itu dilakukan oleh pembuat undang-undang, sehingga jalan keluarnya hanya legislative review. Kalau menggunakan istilahnya Prof. Mochtar “merekayasa” melalui putusan pengadilan, mungkin dengan membuat

satu undang-undang tertentu yang kita perlakukan sebagai GBHN, itu tidak tunduk pada pengujian.

PSKN (Rahayu P) : *Memang kalau unamendable provision sudah banyak kajiannya, dan menyambung hal tadi misalnya tentang kedudukan undang-undang yang dikatakan sebagai undang-undang organik, kalau misalnya tadi ingin membuat undang-undang yang itu adalah GBHN sempat terpikirkan kalau undang-undang organik berarti materinya adalah materi dari konstitusi karena perintah dari konstitusi untuk diatur dan konstitusi sudah memberi rambu-rambunya, sehingga kemudian tafsir terhadap konstitusi bisa melalui undang-undang tadi dengan artian “apakah mungkin MK menjadikan undang-undang organik ini dianggap kedudukannya seolah-olah lebih tinggi dari undang-undang biasa yang kemudian tafsir konstitusi dapat menggunakan undang-undang organik?”.*

Kalau kita ingin membuat GBHN ke dalam bentuk undang-undang dengan UUD yang ada sekarang, kira-kira pada pasal mana kita bisa mencantumkan hal itu Pak, “ini undang-undang organik?”

IDewa Gede Palguna : *Itu yang tadi saya katakan, kalau berbicara tentang GBHN yang dimasukan dalam konstitusi bagaimana perwujudannya, apakah dimasukkan ke dalam bab tersendiri atau bagaimana? Tapi sebaliknya, kalau kita bentuk itu ke dalam produk undang-undang yang bernama undang-undang organik, saya tidak tahu apakah secara teori perundang-undangan masih mengenal undang-undang organik atau tidak.*

Sejak awal saya katakan kalau ini dimungkinkan berdasarkan kajian ketatanegaraan, lalu pertanyaan selanjutnya dimana akan dicantolkannya itu? Menurut pemikiran saya, cantolan dari undang-undang yang dibuat mungkin dapat diturunkan sebagai penjelmaan dari pasal 1 ayat (2) dan (3), sehingga guidance-nya nanti yang kita sebut sebagai undang-undang organik merupakan cantolan dari norma konstitusi itu. Namun itu baru mewakili semangat politiknya, lalu semangat kesejahteraannya dimana ingin diturunkan? Itulah yang menjadi pemikiran saya.

Namun permasalahannya adalah kalau constitutional democratic state itu disebutkan atau tidak, pastilah prinsip kesejahteraan sosial tetap ada, hanya saja polanya apakah kita akan mengikuti pola Skandinavia (social democratic welfare state) atau kita akan mengikuti pola Kontinental

khususnya pada Jerman (conservative welfare state) atau mungkin kita mengikuti pola Anglo Saxon Inggris, Amerika, Selandia Baru (liberal welfare state). Tapi yang jelas prinsip Welfare tetap akan ada, disebutkan atau tidak di dalam konstitusi, itulah keyakinan saya ketika berbicara tentang constitutional democratic state, kalau ditanya “dari mana cantolannya?” menurut saya dari pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945 itulah dasarnya kalau ingin membuat undang-undang organik (kalau secara teori masih dimungkinkan).

PSKN (Susi Dwi H.) : *Mengenai undang-undang organik, memang ini pemikiran pada beberapa waktu lalu berkembang di HTN Unpad terutama ketika saya diminta untuk memberikan keterangan ahli dalam pengujian formal UU KPK. Pertanyaannya dalam status apa menggunakan UU No.12 Tahun 2011? Mulai lah kita melakukan inovasi, bagaimana tafsir kita terhadap undang-undang organik itu, dalam pandangan sementara kami, undang-undang organik adalah konstitusi dalam arti luas karena pembentukannya diperintahkan oleh UUD.*

Ketika UU No.12/2011 itu dikualifikasi sebagai konstitusi dalam arti luas, pada saat itulah dia digunakan sebagai batu uji, oleh karena itu berkembang pemikiran bahwa MK harus sangat berhati-hati dalam melakukan pengujian terutama pengujian undang-undang organik. Lalu undang-undang organik itu dalam pandangan teori kami adalah konstitusi dalam arti luas mengikuti pendapat dari Prof. Bagir, maka disitulah pentingnya kehadiran undang-undang organik.

Konsekuensi yang membedakan antara undang-undang organik dan undang-undang biasa adalah baik pembentukan atau perubahannya akan lebih sulit dibandingkan dengan undang-undang biasa, tetapi ini tidak ada dalam sistem perundang-undangan kita yang mana ini hanya pemikiran akademik.

Ada beberapa alternatif dari tim peneliti yaitu Pertama, general principle seperti pada Konstitusi Filipina dan directive seperti di India ini akan masuk pada Bab I yang selalu menjadi “the umbrella chapter” karena akan diisi prinsip fundamental dan kebijakan-kebijakan negara yang kemudian akan diikuti oleh Haluan Negara secara spesifik (misal: pasal 33 yang akan dielaborasi); Kedua, ini ada usul menarik dari Pak Jakob akan ada perintah misalnya di aturan tambahan atau dimana, perintah untuk selalu

membuat undang-undang yang berkaitan dengan Haluan Negara supaya tidak eksekutif sentris, jadi akan ada perintah kepada pembentuk undang-undang; dan Ketiga, mengutip pendapat Bapak, kalau ingin dibuat dalam rancangan undang-undang dia harus rancangan undang-undang organik tetapi harus mencari cantolannya di dalam UUD.

I Dewa Gede Palguna : *Menarik sekali pemikiran yang berkembang. Kalau tadi disebutkan seperti directive, itu seperti yang saya sebutkan “kalau ingin melakukan perubahan UUD apakah nanti di general statement atau apa” itu yang saya sebutkan, mungkin juga directive bisa. Yang penting jangan mengacaukan sistemnya, kekhawatiran saya jangan sampai seolah-olah kita mengembalikan ke sistem MPR dulu.*

Untuk persoalan bagaimana ingin menyelesaikannya, silahkan saja kalau saya, apakah menggunakan sistem undang-undang organik juga boleh, hanya saja, apakah memenuhi kriteria undang-undang organik karena tidak ada perintah langsung untuk menuangkan itu ke dalam undang-undang? Dan konsekuensi teoritiknya ketika membuat undang-undang organik, dimana akan termuat semacam substansi yang harus kita anggap sebagai konstitusi dalam arti luas, maka prosedur pembuatan dan perubahannya harus khusus dan kemudian mungkin dalam batas tertentu dia akan dikecualikan dari pengujian terhadap konstitusi.

PSKN (Inna J.) : *Ingin mengkonfirmasi Pak, kalau tadi idenya adalah pemuatan Haluan Negara dalam undang-undang induk, apakah kita dapat menafsirkan dari pasal 10 UU No.12/2011 yang materi muatan undang-undang tersebut salah satunya adalah perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undangnya, artinya pada posisi ini undang-undang yang kemudian akan memerintahkan turunan-turunan yang lain. Apakah itu setara dengan ide bahwa itu adalah undang-undang tersebut adalah undang-undang pokok, apakah kita dapat memosisikannya sebagai salah satu materi muatan undang-undang?*

Kemudian apakah pada waktu itu ada pemikiran, bagaimana merespon perencanaan pembangunan dari tren dunia misal, yang dialami pada Repelita III atau IV ketika sudah Konferensi Rio de Janeiro tentang sustainable development kemudian masa Pak Soeharto menindaklanjutinya dengan UU Penataan Ruang 1992, karena salah satu yang menginspirasi adalah sustainable development itu.

Kemudian kalau melihat contoh seperti Brazil pluriannual-nya salah satunya adalah bagaimana merespon SDGs (Sustainable Development Goals), contoh lain seperti Malaysia perencanaannya tidak terpengaruh oleh rezim misalnya: Eleventh National Plan 2016-2020 yang dialami oleh tiga rezim (Rezim Najib, Mahathir, dan Muhyiddin) dan sekarang akan disusun kembali yang 2020 untuk perencanaan ke-12. Apakah hal semacam ini pernah menjadi wacana atau tidak ketika di Panitia Ad Hoc waktu dulu Pak?

I Dewa Gede Palguna : *Kalau seingat saya, tidak ada pemikiran sampai sedetail itu. Saya bahkan ingin bertanya, di Malaysia bagaimana bisa tidak terpengaruh oleh rezim?*

PSKN (Inna J.) : *Sebetulnya saya baru baca kemarin terkait model perencanaannya bagaimana, The Eleventh National dari 2016-2020 sudah 4 tahun itu, kalau dari dahulu bisa dihitung sudah 20 tahun lebih jadi model pembangunan untuk guidance ekonomi. Sejauh yang saya pahami model ini ditaati saja oleh setiap rezim, untuk yang sekarang sekitar bulan April disosialisasikan dan meminta pendapat masyarakat dan bila nanti sudah disepakati akan akan dituangkan semacam lembaran negara, namun bentuk hukumnya apa itu yang masih saya pelajari.*

Eleventh National untuk yang general, sedangkan untuk yang sektoral pendidikan ada Education Blueprint dari 2013-2023. Di Brazil pun juga ada perencanaan seperti untuk sektoralnya. Itulah model-model yang cukup untuk dijadikan inspirasi perencanaan pembangunan yang tidak terkait dengan apakah menjadi konsekuensi pertanggungjawaban presiden jika tidak sesuai. Yang menjadi inspirasi dari saya, kok bisa ya ini dilaksanakan oleh tiga rezim.

I Dewa Gede Palguna : *Menurut saya itu memungkinkan untuk dilaksanakan, karena disana itu tidak ada sistem pengujiannya kan? Sistem pengujian norma konstitusionalitas undang-undang tidak ada di Malaysia, kecuali untuk kasus-kasus konkrit. Hampir seluruh negara yang memiliki sistem seperti itu berbentuk federasi, baik Brazil, Malaysia, ataupun India. Apakah kemudian guidance semacam itu salah satu bentuk pengikat, karena pada dasarnya mereka kedaulatan terbesarnya ada di negara bagian atau bagaimana? Saya belum mempelajari itu lebih jauh.*

Namun kalau ditanyakan tadi, menggunakan undang-undang pokok menurut saya ini pilihan yang lebih mungkin untuk dilakukan. Walaupun mungkin nanti ada saja yang mengganggu, dalam arti: “dari mana datangnya ajaran tentang undang-undang pokok itu?” pasti akan banyak pertanyaan seperti itu, sehingga tetap saja idenya kita ingin menurunkan undang-undang pokok dan kemudian memberikan status sebagai konstitusi dalam arti luas yang akhirnya tidak tercapai karena “selalu diganggu” dan akhirnya diuji juga, kecuali di MK ada semacam konvensi, kalau di negara common law dikenal adanya judge made law yang kemudian berkembang dan muncul prinsip-prinsip dan sebagainya.

Kalau kita di negara-negara menganut tradisi civil law mungkin usage of the court, kalau itu bisa kita kembangkan untuk undang-undang sebagai “perwujudan” dari GBHN yang tidak boleh tunduk kepada pengujian, kecuali di dalamnya secara nyata melanggar hak konstitusional warga negara. Saya kira ide ini dapat dilaksanakan dibanding kita harus mengubah UUD yang tidak mudah secara proses, dan mungkin penempatannya pun bagaimana? Apakah berbentuk directive atau apa? Inilah yang harus didiskusikan lebih jauh.

PSKN (Abdurrachman Satrio) : *Saya ingin bertanya mengenai pernyataan Bapak tadi tentang “konstitusi kita sifatnya bukan hanya political constitutionalism tapi juga economic constitutionalism”. Saya ingin tahu pandangan Bapak ketika menjadi Hakim MK terkait dengan posisi konstitusi kita sebagai economic constitutionalism, apakah ada artinya bahwa akan berimplikasi ke Hakim MK bahwa mereka harus aktif menegakan pasal-pasal yang sifatnya ekonomi, sosial, dan budaya?*

I Dewa Gede Palguna : *Jawaban untuk itu ada di tulisan tentang “welfare state vs globalisasi” disitu ada, kemudian elemen negara kesejahteraan dalam putusan MK yang pada akhirnya adalah menunjukkan sikap mahkamah yang kaitannya dengan kedudukan konstitusi kita sebagai economic constitution sekaligus social constitution artinya dengan adanya beberapa pengabulan yang berkaitan dengan hak-hak sosial, ekonomi, dan kebudayaan apabila dikelompokkan masuk ke HAM generasi kedua.*

Berarti mahkamah selama ini berpandangan bahwa hak-hak ekonomi dan sosial pun dapat dijadikan dasar pengujian terhadap suatu undang-undang, hanya saja cara pengujiannya berbeda. Kalau menyangkut hak-

hak sipil dan politik cara pengujiannya mengikuti cara pemenuhan hak-hak tersebut yaitu apakah negara sudah seminimal mungkin tidak campur tangan ke dalam hak-hak sipil dan politik atau bahkan dalam hal-hal tertentu negara tidak boleh campur tangan sama sekali.

Kalau di dalam hak-hak ekonomi dan sosial, ada keharusan negara untuk campur tangan. Dalam hal-hal tertentu keharusan itu bahkan diwajibkan oleh UUD (misal: kewajiban untuk mengalokasikan 20% anggaran pendidikan), ketika itu tidak dipenuhi maka harus dinyatakan bertentangan dengan UUD, demikian pula yang menyangkut sistem perekonomian yang di dalamnya mengakui prinsip penguasaan oleh negara. Walaupun kita menerima ekonomi pasar, tetapi kita tidak sepenuhnya menerima ekonomi liberal yang didasarkan pada prinsip bahwa pasar adalah mekanisme yang sempurna, karena kita masih menguasai prinsip penguasaan oleh negara. Itulah yang menyebabkan UU Sumber Daya Air, UU Ketenagalistrikan, dan UU Pertambangan ada yang dibatalkan oleh MK, bahkan untuk sumber daya air dan ketenagalistrikan terdapat sering sekali kita setuju atau tidak dengan adanya itu.

Bahwa mahkamah berpendirian sifat dari konstitusi kita sebagai economic constitution juga diterapkan oleh MK dengan menerima pengujian undang-undang yang berkaitan dengan penerapan norma konstitusi yang berkaitan dengan hal-hal ekonomi. Selebihnya dapat dibaca dalam buku saya itu.

PSKN (Abdurrachman Satrio) : *Kalau dengar penjelasan Bapak tadi, sebetulnya itu keinginan kita dalam menggagas Haluan Negara ke dalam UUD, karena masalah kita balik lagi ke budaya hukum dari aparat negara itu, mereka punya kewajiban memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Karena Haluan Negara banyak yang berisi kewajiban untuk memenuhi hak-hak tersebut, kalau mahkamah berani untuk menegakan hal itu, maka aparat negara akan dipaksa untuk memenuhi hak-hak tersebut.*

I Dewa Gede Palguna : *Kalau kita kembali pada nature hak-hak tersebut, yang diturunkan dari HAM generasi kedua dimana pemenuhannya memang memerlukan campur tangan negara dan karena perlunya campur tangan negara maka akan sangat bergantung pada kemampuan negara. Di situlah relatifnya dimana kita tidak dapat menilainya, tetapi negara juga tidak boleh lepas sama sekali, inilah yang tidak boleh.*

In between itulah sebetulnya posisi MK dan konstitusi kita, dia tidak boleh melepaskan sama sekali tetapi tetap harus ada unsur penguasaan oleh negara. Untuk hal-hal demikian maka kita tidak menganut prinsip ekonomi liberal, terkait praktiknya nanti bagaimana oleh MK? sampai sekarang sudah ada standarnya (misal: penguasaan oleh negara unurnya apa saja dan itu sudah ada ditetapkan atau menentukan satu kesatuan masyarakat hukum adat yang punya standing, itu sudah ada putusannya).

Tapi tidak tahu untuk hakim konstitusi selanjutnya apakah ada pandangan berbeda, mungkin akan berubah lagi pandangan itu. Sebetulnya bukan persoalan boleh atau tidaknya berubah karena putusan mahkamah boleh saja berubah, tetapi “mengapa berubah?” itulah yang harus ada penjelasannya karena itu bagian dari *judicial accountability*, *judicial accountability* ada karena diberikan *judicial independent* (sudah diberi kemerdekaan maka harus akuntabel, dapat dilihat dari pertimbangan-pertimbangannya dalam memutus).

PSKN (Susi Dwi H.) : Ini memang menjadi penting bagi tim peneliti untuk meminta keterangan semacam ini karena memang di dalam benak tim peneliti, memasukan Haluan Negara di dalam UUD agar dapat dijadikan sebagai batu uji yang lebih pasti (*precise*) karena misal, kalau di pendidikan sudah tepat ada 20% tetapi untuk hak-hak yang disampaikan dalam pasal 33 UUD tidak ada yang pastinya, yang mana itu hanya berkembang di dalam MK, apa arti “dikuasai oleh negara”.

Yang tadi dijelaskan oleh Bapak “boleh dia berubah”, sepanjang ditemui *distinguish factor* jadi ada faktor pembeda yang memang mahkamah harus berubah. Kalau kita menggunakan pengalaman Mahkamah Agung Amerika pada kasus *Plessy v. Ferguson* melawan *Brown Board of Education*, jadi *sprit but equal* di doktrin *Plessy* dipakai namun tidak dipakai pada kasus *Brown*.

Ini memang akan dicoba, jadi dalam rangka memberikan derajat yang lebih pasti ketika MK melakukan pengujian terhadap undang-undang apalagi hak ekonomi, sosial, dan budaya sifatnya *progressive realisation* di dalam konvensinya. Kita khawatir kalau tidak ditetapkan ada kriteria yang lebih *precise*, kita khawatir nanti mahkamah berpendapat bahwa *that's open legal policy*, mahkamah tidak bisa apa-apa, inilah yang kami khawatirkan ketika tidak dimasukan ke dalam UUD.

IDewa Gede Palguna : *Saya dapat memahami hal itu, kalau tadi dikatakan open legal policy sebenarnya waktu masanya Pak Mahfid ditambahkan kata “open” ya, kalau masa kami itu legal policy dalam artian hal-hal yang memang tidak dapat diuji konstitusionalitasnya karena memang benar-benar itu merupakan bagian dari pertimbangan pembentuk undang-undang, misal: dalam bidang hukum pidana, pembedaan berangkat dari gagasan dua mala dari Kelsen yaitu mala in se dan mala prohibita, yang dapat berkembang adalah mala prohibita, lalu “siapa yang bisa menilai?” itu hanya pembentuk undang-undang, maka inilah yang dimaksud legal policy. Ketika masa Pak Mahfid ditambah kata “open” ini menjadi lebih luas, sehingga ada yang menafsirkan “ini MK kalau sudah malas berpikir, katakan saja langsung open legal policy”. Ketika saya masih berada di sana, saya berusaha untuk berpikir kritis terhadap hal itu.*

Jadi intinya saya setuju, apakah akan dimasukkan dalam UUD atau ingin menggunakan konsep undang-undang organik. Tapi kembali lagi kalau ingin menggunakan undang-undang organik kita akan berhadapan dengan budaya hukum tadi, apakah mereka ingin menerima resiko teoritik kalau memposisikan GBHN sebagai undang-undang organik berupa pemahaman bahwa yang disebut undang-undang organik harus diberi status sebagai konstitusi dalam arti luas, maka tidak tunduk kepada pengujian atau ingin dibuatkan yang lain misalnya dibuat tambahan kriteria yang lain, kecuali untuk hal-hal yang langsung berkaitan dengan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, jadi hanya itu yang boleh diuji. Kalau itu yang boleh diuji, mirip dengan direct constitutional complaint yang disebut di Jerman yang langsung menyangkut hak konstitusional seseorang.

Saya sepakat saja dengan gagasan tersebut, namun saya sangat keberatan ketika GBHN yang dimasukkan itu sebagai turunan dari kewenangan MPR seperti sistem lama karena menurut saya itu sudah out of context. Hanya saja harus memperhatikan juga akibat-akibat hukumnya ketika ingin memasukan GBHN ke dalam UUD atau sebagai undang-undang organik.

PSKN (Lailani Sungkar) : *Ada komentar sedikit, saya senang sekali ketika Bapak menyebutkan tentang kewajiban negara juga menjadi bagian dari hak konstitusional karena hak konstitusional itu bukan hanya yang diberikan dalam Bab HAM UUD tapi bisa juga dari kewajiban-kewajiban negara yang tidak terpenuhi maka menjadi hak konstitusional misal: pendidikan. Paradigma ini juga tidak semua hakim konstitusi menyadari*

tentang hal ini yang berpengaruh pada penolakan atau penerimaan legal standing karena pemahaman tentang hak konstitusi yang masih belum seragam.

Kalau nanti GBHN menjadi general principle di dalam UUD bisa jadi ini menjadi salah satu bagian dari hak konstitusional dan kewajiban negara untuk melaksanakan prinsip tersebut.

I Dewa Gede Palguna : *Sebetulnya menurut saya, Hakim Konstitusi Indonesia ada kewajiban untuk membaca bukunya Ronald Dworkin - The Moral Reading of The Constitution dan Taking Rights Seriously, karena kalau dia mengatakan bahkan dalam konteks hak asasi pun tegas disebutkan, apa yang disebut sebagai constitution rights itu bukan hanya apa yang tertulis di situ tetapi juga apa yang tidak dituliskan di situ tapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari apa yang tertulis di sana.*

Kalau begitu bukan berarti tidak ada kerugian konstitusional langsung ketika misalnya seseorang mendalilkan kalau dia mempunyai standing untuk menguji suatu undang-undang tertentu berdasarkan ketentuan yang dikatakan tidak disebutkan secara eksplisit tetapi diturunkan dari prinsip, misalnya: kemerdekaan untuk menganut keyakinan yang di dalamnya termasuk kemerdekaan untuk beribadah dan sebagainya ada di situ, itu tidak rinci disebutkan dalam UUD demikian juga untuk hal tertentu.

Dalam mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum, apa yang menjadi hak seseorang apabila seseorang itu adalah bagian dari kewajiban pihak lain kalau dalam suatu hubungan hukum, kalau dalam konteks hubungan warga negara dengan negara seperti itu juga. Ketika negara diwajibkan untuk mengalokasikan 20% anggaran pendidikan, maka di situ terdapat hak warga negara untuk menuntut. Jadi betul bahwa hak konstitusional itu lahir bukan semata-mata karena dituliskan dalam konstitusi secara eksplisit tetapi juga lahir sebagai kewajiban dari negara baik itu secara eksplisit atau diturunkan dari suatu ketentuan di dalam konstitusi.

Untuk persoalan standing, pandangan saya lebih kepada persoalan keterampilan dan pemahaman tentang suatu hak, kalau pemohon pintar menguraikan hak di dalam legal standing biasanya hakim tidak akan ada keraguan, tetapi kalau pemohonnya menganggap uraian tentang legal standing sebagai suatu performa saja, kami cukup kesal padahal hal

yang dipersoalkan fundamental tapi kita belum bisa masuk ke sana ketika pemohon asal dalam menguraikan legal standing. Itu saja, terima kasih.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Terima kasih Pak Pal, jika menyambung sedikit tentang pernyataan Bu Lani bahwa di Filipina, Hakim Agung ada yang menggunakan directive principles-nya atau state policy-nya untuk melakukan pemenuhan HAM, jadi dari ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Bab II itu kemudian yang mengilhami kami betapa pentingnya kedudukan directive principle kemudian state policy di dalam sebuah UUD.*

Demikian saya ucapkan terima kasih banyak Pak Palguna, atas ilmu dan data yang diberikan kepada kami yang sangat membantu.

3. Transkrip Wawancara Tim Peneliti dengan Hamdan Zoelva

Peneliti : PSKN FH Unpad

Narasumber : Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H.

Tempat : Zoom Meeting

Tanggal : 8 Juli 2020

PSKN : *---Kedua, jika memang demikian apakah ada diskusi terkait dengan bagaimana nasib dari GBHN karena perubahan sistem MPR ataukah hanya semacam konsekuensi saja sehingga tidak ada diskusi lebih lanjut?*

Hamdan Zoelva : *Dalam perubahan struktur MPR pada saat itu, secara otomatis mengubah kewenangan MPR terkait dengan GBHN karena sistem yang berkaitan antara kewenangan MPR dengan sistem pemilihan presiden secara langsung.*

Bagi saya, itu merupakan perubahan yang sangat mendasar dalam UUD menyangkut struktur ketatanegaraan Indonesia. Dulu kita berangkat dari pengalaman ketatanegaraan kita dalam rapat politik, peristiwa 1967 posisi MPR yang berkaitan dengan posisi presiden, karena saat itu presiden sangat didikte oleh MPR, yg semula MPR didikte oleh presiden karena pada awal MPR siklus sebelum anggota MPRS dipilih oleh presiden tetapi

ketika situasi politik berubah, maka MPR tidak berubah, tetapi apa yang terjadi pada pengalaman pada saat itu karena MPRS dipilih dan diangkat oleh Soekarno untuk bisa mengubah kebijakannya MPR, maka saat itu diganti dulu anggota-anggota MPR yang mendukung Soekarno sehingga mulus proses pemberhentian Soekarno. Artinya presiden sangat dominan tergantung nasib kepada MPR (kaki dan tangannya presiden diikat oleh MPR).

Pengalaman pertama saya sejarah panjang Orde Baru, Soeharto memahami bahwa negara ini dikendalikan oleh MPR, maka untuk melanggengkan kekuasaannya ditetapkannya 500 anggota MPR diangkat oleh presiden, kemudian 1/3 anggota DPR dari golongan fungsional ditentukan oleh presiden kemudian mayoritas kekuatan partai politik tidak ada karena pada saat itu hanya ada kekuatan Golongan Karya yang bukan merupakan partai politik sehingga langgeng lah kekuasaan tersebut lebih dari 30 tahun.

Masuk pada tahun 1999 presiden didikte oleh MPR, seharusnya Presiden Habibie berdasarkan UUD memegang jabatan sampai 5 tahun yaitu dari tahun 1998-2003 karena ketika presiden berhalangan menjabat maka wakil presiden yang menggantikan sampai pada akhir masa jabatan itu, tetapi kekuatan MPR menginginkan Habibie untuk tidak lanjut melalui voting sehingga Habibie harus berhenti. Begitu pun pada masa Gusdur, beliau berada pada posisi yang sama. Itulah cases yang kita evaluasi satu-persatu.

Kemudian yang kedua, struktur ketatanegaraan Indonesia pada saat itu yang selalu kita dengar dari Presiden Soeharto yaitu presiden adalah mandataris MPR maka presiden bertanggung jawab kepada MPR. Pada pertengahan menjalankan tugasnya, presiden menjalankan tugasnya sebagai mandataris MPR, artinya kedaulatan rakyat ada di tangan presiden dimana MPR memberikan mandat kepada presiden. Itulah konstruksi UUD 1945 sebelum perubahan tentang posisi MPR dan presiden dalam ketatanegaraan Indonesia.

Dalam praktik ketatanegaraan kita, dalam berbagai Ketetapan MPR (TAP MPR) dari tahun 1978, TAP MPR mengatur lembaga negara misalnya di dalam penjelasan “kalau presiden melanggar haluan negara, maka DPR dapat meminta kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa

untuk meminta pertanggungjawaban presiden”, lalu apa yang dimaksud Haluan Negara? Haluan Negara dalam TAP MPR 1978 adalah UUD dan TAP MPR. Sehingga pelanggaran terhadap UUD dan Haluan Negara merupakan alasan untuk memberhentikan presiden, dan pelanggaran terhadap UUD salah satunya ada di pasal 9 UUD mengenai sumpah jabatan presiden UUD dan seluruh peraturan yang selurus-lurusnya, kalau ada pelanggaran terhadap peraturan saja artinya kekuasaan yang diberikan kepada MPR begitu sangat besar. Kapanpun MPR ingin memberhentikan presiden dengan judul pelanggaran Haluan Negara, maka presiden bisa diberhentikan. Dalam satu sisi terdiri stabilitas pemerintahan yang sangat kuat ketika presiden didukung penuh oleh MPR.

Pada masa Soeharto, ketika presiden bisa mendikte MPR dengan mengatur anggota MPR, tetapi akan sangat unstable ketika presiden tidak memiliki kaki yang cukup kuat di MPR. Karena itu, inilah bahayanya dari sistem tersebut sehingga kita sepakat untuk mengubah sistem dengan tidak memposisikan presiden sebagai mandataris MPR. Karena pada waktu dulu MPR memberikan kepada presiden berupa GBHN sehingga presiden memiliki tanggung jawab dan kewajiban untuk menjalankannya sebagai mandataris MPR dan jika presiden melanggar GBHN maka MPR dapat meminta pertanggungjawaban bahkan dapat memberhentikan presiden.

Jadi GBHN berupa alat atau mekanisme kontrol kepada presiden dan kontrol itu sampai sejauh mana? apakah sampai kepada pemerintah atau tidak? itu tergantung dari MPR. Sistem ini dapat stabil dan dapat tidak stabil dalam pemerintahan maka kita mengubah dengan membuat suatu mekanisme dimana presiden tidak mudah untuk diberhentikan seperti pada UUD 1945 saat ini. Kemudian GBHN tidak ada lagi karena struktur MPR telah berubah, walaupun sebelum ini banyak pertanyaan, bagaimana GBHN? Saat itu ada usulan untuk mempertahankan GBHN, dengan alasan GBHN sebagai wakil suara rakyat yang diputuskan oleh MPR melalui GBHN itu. Namun hal itu dibantah, dalam perdebatannya “dimana kita perlu GBHN? Sedangkan presiden dipilih langsung oleh rakyat, kalau begitu nanti akan terulang presiden didikte oleh MPR, sedangkan sistem yang lain sudah berubah seperti dipilih langsung rakyat, adanya jabatan fixed term, dan mekanisme impeachment”, sehingga berkembang usulan “biarlah nanti GBHN dibuat dalam undang-undang mengenai perencanaan jangka panjang, karena undang-undang memiliki kekuatan

yang cukup kuat tidak berbeda dengan TAP MPR, TAP MPR tiap 5 tahun berubah, terlihat dari komposisi MPR berubah maka berubah juga TAP MPR”, itulah diskusi yang berkembang pada saat itu, dan pada saat saya menjadi DPR dibentuknya RPJPN dan RPJMN sebagai pengganti GBHN.

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Salah satu argumentasi teman-teman yang ingin GBHN kembali, karena pada saat ini terjadi diskontinuitas antara pemerintah satu dengan yang lain dalam konteks perencanaan pembangunan. Namun seperti yang Bapak sampaikan tadi, ternyata GBHN dapat mengalami perubahan setiap 5 tahun jadi sebetulnya letak diskontinuitas itu bukan pada sistem perencanaannya tetapi lebih kepada model konfigurasi politiknya ya Pak? Karena pemerintahan Soeharto 30 tahun jadi dapat berkesinambungan perencanaan pembangunannya.*

Hamdan Zoelva : *Betul, siapa yang dapat menjamin perubahan setiap 5 tahun ketika konfigurasi politik berubah, kecuali UUD menentukan, tetapi kan UUD kita tidak. Misalnya GBHN berlaku 25 tahun, tidak mungkin juga dibuat seperti itu karena pasti ada dinamikanya.*

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Saya tertarik tentang ketika Bapak masih mengingat ada rekan-rekan yang sepakat untuk GBHN dipertahankan. Apakah juga sama dengan kelompok politik yang saat ini mengendorse reformulasi GBHN? Saat ini yang mengusulkan reformulasi GBHN dari Megawati, beliau bilang bahwa “negara kita ini seperti poco-poco, kadang ke depan dan kadang ke belakang, tidak ada pemandu sehingga kita butuh GBHN”. Apakah PDIP dan lainnya pada waktu itu masuk dalam kelompok yang menginginkan GBHN dipertahankan atau bagaimana Pak?*

Hamdan Zoelva : *Yang mengusulkan itu Pak Patrialis Akbar termasuk Pak Lukman kalau tidak salah, mereka yang menginginkan untuk mempertahankan GBHN, kalau PDIP ferm seingat saya ferm.*

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Pada saat itu apakah ada pembicaraan mengenai model perencanaan pembangunan yang sebelumnya seperti di masa Orde Lama ada Prinsip Pembangunan Semesta Berencana zaman Soekarno?*

Hamdan Zoelva : *Kalau itu sangat dikritik, karena sebenarnya itu bukan produk/buatannya MPRS tapi buatan Soekarno yang kemudian dicover menjadi Keputusan MPR. Pidato-pidato Soekarno semua masuk menjadi*

semua itu dan alatnya adalah Badan Nasional.

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Apakah pada saat perubahan ada yang sempat mengutarakan hal itu?*

Hamdan Zoelva : *Itu salah satu yang menjadi bahan diskusi sekali. Saya juga tidak paham banyak sekali yang tidak terekam, sepertinya yang terekam hanya omongan-omongan resmi dalam sidang. Padahal yang tidak terekam itu perdebatan yang sangat panjang dan tajam bahkan di tim perumus tidak banyak yang terekam.*

PSKN (Adnan Y. Z.) : *Saya tangkap dalam Naskah Komprehensif pada waktu itu aktor yang menolak dari Fraksi Reformasi dan Kebangkitan Bangsa, Pak Yusuf Muhammad dan Pak Patrialis. Jadi ada perubahan aktor ternyata, sekarang ingin mengembalikan GBHN ternyata dulu menolak mempertahankan GBHN. Lalu dulu ada pembicaraan, pasca perubahan UUD GBHN adalah visi misi presiden yang dikampanyekan di pilpres, jadi dikontestasikan di pilpres maka presiden yang menang itulah visi misinya menjadi GBHN. Kritik dari orang-orang yang mendukung untuk menghidupkan kembali GBHN karena sekarang pembangunannya menjadi tidak terarah.*

Kalau pendapat Bapak sebagai salah satu pelaku yang terlibat dalam perubahan UUD, apakah dinamika saat ini yang beranggapan bahwa pembangunan tidak berlanjut antara satu pemerintahan dengan pemerintahan lain memang sudah diprediksi bahwa ini sistem presidensiil dimana rakyat yang memilih sehingga resikonya seperti ini atau hal ini tidak diperkirakan dari perencanaan dulu?

Hamdan Zoelva : *Saat itu memang sudah kita prediksi, sudah kita bicarakan dan perdebatkan. Tapi apa yang terbaik oleh presiden dalam masa jabatannya itu, tapi ada yang lebih panjang dari itu terikat oleh undang-undang tadi karena itu dalam perjalanannya, mungkin calon presiden tidak pernah membaca RPJPN atau RPJPN yang kurang, seharusnya memang semua merujuk ke sana. Biasanya adalah ketika semua berpidato, saya tidak yakin calon presiden merujuk ke sana, sehingga wajar kalau setiap 5 tahun sekali, stretchnya dimana, menurut saya itu hal yang biasa, tapi hal dasarnya ada di RPJPN. Hal itu sudah kita diskusikan, ingin beda stretching dengan periode lain pasti ada.*

PSKN (Adnan Y. Z.) : Jadi ini semacam resiko yang diterima dari pilihan kita dalam menggunakan sistem presidensiil ya Pak?

Hamdan Zoelva : Iya betul.

PSKN (Adnan Y. Z.) : Mungkin kalau kajian kami terhadap SPPN, hasil bacaan kami adalah RPJPN yang memiliki bentuk hukum undang-undang, jadi semantik karena tidak ada sistem penegakannya, justru yang sering digunakan adalah RPJMN yang dibentuk sendiri oleh presiden yang akhirnya pembangunan menjadi eksekutif sentris. Apakah Bapak punya pendapat mengenai hal tersebut?

Hamdan Zoelva : Seharusnya DPR dan DPD lah yang mengontrol RPJPN itu, karena tidak ada sistem MPR dan GBHN pada waktu dulu, yang mana fungsi dan kewenangan seperti MPR masa lalu tidak ada, maka beralihnya fungsi mengawasi terhadap undang-undang kepada DPR.

Kalau misalnya kita kembali ke pola pikir seperti dulu, adanya GBHN dan MPR sebagai yang mengawasi, “sampai sejauh mana MPR mengawasi dan eksekusi hasil pengawasannya?” ini juga yang menjadi persoalan. Sama saja ketika akhirnya kembali ke DPR pada sistem yang lama, artinya nanti kita memutuskan pemberian sanksi atau pemberhentian kepada presiden karena tidak melaksanakan GBHN pada kebijakan-kebijakan presiden bukan kepada pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden, misalnya berkaitan dengan sistem impeachment dengan GBHN ini, itu sangat berkaitan.

Akan sangat efektif ketika presiden dapat diberhentikan karena melanggar GBHN, tapi resiko politiknya besar sekali karena tahu presiden bisa diberhentikan kalau presiden tidak punya kaki di MPR. Katakan misalnya, presiden dipilih oleh 20% anggota MPR (kakinya presiden di MPR) maka 80%-nya bisa saja berusaha memberhentikan presiden. Maka berubahlah sistem itu.

PSKN (Adnan Y. Z.) : Mungkin saya akan masuk ke gagasan penelitian kami Pak. Sebetulnya kami menolak untuk kembali pada sistem GBHN dan MPR model lama, sebetulnya kami mengelaborasi model Haluan Negara baru yang dulu sewaktu perubahan UUD, Prof. Ali Wardhana sempat menyampaikan bahwa “GBHN pelengkap UUD kita yang singkat, yang memang pada awalnya dibuat sebagai konstitusi sementara, jika GBHN

ingin dihilangkan maka konstitusi seharusnya dibuat lebih detail dan rinci sebagai pengganti GBHN”.

Kami punya gagasan, jangan-jangan permasalahan pembangunan tidak berlanjut pada setiap periode presiden karena konstitusi kita address sedikit sekali tentang kebijakan negara. Kami menggagas bagaimana jika konstitusi kita memuat prinsip umum dan kebijakan dasar negara, contohnya seperti directive principle and state policy di Filipina, India, dan Brazil.

Menurut Bapak, apakah mungkin konstitusi kita memuat bab semacam itu atau opsi lain adalah mungkin tidak pasal 31 sampai dengan pasal 34 UUD tentang sosial, budaya dan ekonomi, pasalnya lebih diperinci sebagai dasar Haluan Negara, lalu berikutnya ada undang-undang untuk melaksanakan pasal-pasal tersebut, undang-undang inilah yang kemudian menjadi pengganti GBHN, jadi yang indikatifnya tidak di tingkat Perpres melainkan di tingkat undang-undang. Bagaimana pandangan Bapak sebagai Ahli Tata Negara terhadap gagasan kami?

Hamdan Zoelva : *Itu mungkin saja dilakukan. Pertama, dibuat tambahan kewenangan MPR menetapkan Haluan Negara yang berupa “misal” GBHN, kemudian nanti dibuatlah GBHN (Haluan Negara) sebagai lampiran dari UUD 1945 kemudian tentukan juga untuk berapa lama berlakunya, misalnya 25 tahun, tidak apa-apa. Masalahnya adalah di tingkat implementasi, MPR hanya bisa berteriak-teriak “laksanakan ini! laksanakan ini!” tetapi apa konsekuensi terhadap pelanggaran general principle ini? harus dihubungkan dengan impeachment presiden, karena kalau tidak, general principle itu tidak berfungsi. Tidak ada bedanya dengan UU RPJPN, makanya harus satu-kesatuan tentang cara berpikirnya. Kritik saya jelas tentang gagasan ini kalau tidak ada ancamannya.*

Kalau dulu itu jelas bahwa DPR dapat mengundang presiden di Sidang Istimewa ketika ada pelanggaran terhadap GBHN model dulu dan MPR dapat meminta pertanggungjawaban presiden untuk hal tersebut. Kalau dibangun sistem seperti itu, maka yang menjadi persoalan adalah efektifitasnya saja karena akan sama dengan UU RPJPN yang tidak ada konsekuensi ketika melanggar. Kalau mau harus dicantumkan ancaman bila tidak melaksanakan, tetapi masalah muncul kembali karena akan sama saja dengan sistem MPR dan GBHN model lama.

PSKN (Adnan Y. Z.) : *Sebetulnya kami menghindari untuk jabatan presiden menjadi objek politisasi. Makanya kalau kita lihat perbandingan di negara lain seperti India, justru disebutkan “pelanggaran terhadap directive principle tidak boleh menjadi dasar impeachment”.*

Mungkin gagasannya adalah Haluan Negara yang ada di dalam konstitusi ditegakkan oleh Mahkamah Konstitusi, misalkan jika undang-undang yang melaksanakan Haluan Negara dianggap substansinya bertentangan atau misal UU APBN-nya tidak searah dengan yang ditetapkan Haluan Negara di konstitusi.

Bagaimana tanggapan Bapak sebagai mantan Hakim Konstitusi terkait “mungkin atau tidak” objek undang-undang tentang ekonomi dan semacamnya menjadi objek judicialization (pengujian)?

Hamdan Zoelva : *Mungkin itu dilakukan, apabila dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 secara satu-kesatuan, karena akan mengubah posisi MK bukan saja sebagai penguji undang-undang tetapi juga TAP MPR.*

Tapi saya katakan bahwa GBHN tidak asli GBHN karena harus ada peraturan untuk menegakkannya, kalau ingin perubahan parsial pada pasal tersebut saja yang ditambahkan lalu dimana letak efektifitasnya? Maka dari itu saya sepekat untuk menambahkan upaya mewujudkan efektifitasnya, melalui MK yang dapat menguji undang-undang dan TAP MPR.

PSKN (Rahayu P.) : *Seperti yang Bapak katakan tadi, memang ada dua pengertian Haluan Negara atau dalam dua perspektif. Pertama, Haluan Negara dalam pengertian yang luas termasuk di dalamnya adalah UUD dan TAP MPR; dan Kedua, Haluan Negara dalam pengertian yang sempit adalah GBHN itu sendiri dimana menjadi satu dokumen yang berbentuk TAP MPR.*

Kalau kita berbicara mengenai Haluan Negara dalam pengertian yang luas, sebetulnya pada gagasan kami tidak ingin menempatkan GBHN kembali dalam TAP MPR justru kami ingin GBHN dimasukkan ke dalam UUD dalam bentuk prinsip-prinsip pokok, kemudian di dalam pasal-pasal yang lain (misal: pada pasal 33 tentang perekonomian) akan bersifat kepada yang lebih rinci, dengan konteks seperti itu bagaimana penegakannya yang kemudian berbicara tentang impeachment, kalau kita menempatkan

seperti itu, berarti kita akan menempatkan bahwa Haluan Negara memungkinkan bagi presiden untuk bisa dimintai pertanggungjawaban karena akan ditempatkan di dalam UUD.

Walaupun kita berbicara mengenai GBHN dalam arti sempit, dimasukkan saja ke dalam undang-undang. Berkaitan dengan MK, walaupun kita mengharapkan GBHN tidak mudah dilakukan perubahan atau tidak setiap 5 tahun diubah, justru bentuk GBHN dalam arti sempit akan dengan mudah dilakukan perubahan setiap 5 tahun dan dapat dilakukan pengujian di MK. Bagaimana tanggapan Bapak?

Hamdan Zoelva : *Bisa, itu hal yang sangat mungkin bisa dilakukan pengujian karena GBHN berbentuk undang-undang, karena itu adalah objek pengujian dari MK. Maka dari itu di dalam UU RPJPN kalau hal yang sangat detail tidak bisa masuk karena menyangkut tentang perencanaan. Pada umumnya perencanaan ini bukan tidak ada persoalan, maka tidak ada satupun yang mengutip UU RPJPN karena itu merupakan perencanaan umum, akan jadi masalah kalau itu sangat detail, tapi tidak mungkin karena bernama RPJP.*

Kemudian kalau UUD detail, mengikuti UUD India yang detail sekali, risikonya adalah akan sering dilakukan perubahan, dan akan sangat cepat karena tidak bersifat fleksibel yang mana bila ada perubahan undang-undang maka harus merubah lagi UUD. itu yang kita hindari dulu, kita memilih untuk UUD yang tidak detail tapi tidak sangat fleksibel agar UUD berlaku untuk waktu yang panjang (lenggeng).

PSKN (Lailani Sungkar) : *Dalam menyikapi pendapat, Prof. Bagir pernah menyatakan “negara perencanaan”. Apakah pada saat keputusan untuk menghapuskan GBHN sempat terpikirkan alternatif lain dalam konteks GBHN dilihat sebagai perencanaan?*

Hamdan Zoelva : *Terkait alternatif lain, tadi sudah saya jelaskan kita terpikirkan mengenai RPJPN untuk lebih jelasnya ada di risalah.*

PSKN (Lailani Sungkar) : *Jadi idenya adalah tetap dalam bentuk RPJPN itu ya Pak?*

Hamdan Zoelva : *Iya betul.*

PSKN (Bilal Dewansyah) : Mengenai bikameralisme, dalam risalah saya membaca, apakah benar Bapak menginginkan bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD?

Hamdan Zoelva : Iya betul.

PSKN (Bilal Dewansyah) : Untuk hal ini kita melakukan beberapa perbandingan, salah satunya adalah Brazil, Brazil ini negara unik karena bentuk pemerintahan presidensiil tapi memberi kewenangan kepada presiden untuk dapat mengajukan beberapa undang-undang termasuk tentang perencanaan pembangunan selama masa jabatan, namun memang Brazil bentuknya sama dengan Amerika yaitu Kongres.

Seandainya MPR diformat menjadi bikameral, mungkin agak lebih mudah, karena MPR yang membuat undang-undang salah-satunya GBHN yang bisa juga mendirect presiden untuk merencanakan pembangunan dan sebagainya.

Apakah pernah ada pembicaraan mengenai format MPR bentuk, struktur kamar, dan sebagainya, dengan fungsi dia dengan presiden ketika berjalan dengan sistem presidensiil termasuk kontrol untuk membangun pembangunan?

Hamdan Zoelva : Ada, seingat saya ini merupakan perdebatan yang sangat panjang. Apakah soft bicameral atau strong bicameral, kita perdebatkan dan lakukan perbandingan semua. Kalau posisi saya, saya mengajukan sama dengan Amerika Serikat, DPR dan DPD masing-masing memiliki kewenangan mengajukan rancangan undang-undang, presiden punya hak voting serta mengajukan dan seterusnya, kalau tidak setuju mengajukan ke MPR dengan syarat 2/3. Saya usulkan hal itu secara lengkap namun ditolak dengan nilai-nilai perdebatan yang sangat panjang.

Memang akan lebih mudah, tapi itu kompromi terakhir yaitu sistem ini adalah sistem yang spesifik, orang boleh mengkritik “ini aneh”, memang struktur ketatanegaraan sering aneh karena tergantung kebutuhan bangsa dan kesepakatan para perumus yang berasal dari pemikiran yang berbeda.

PSKN (Bilal Dewansyah) : Berarti sebetulnya waktu itu ada yang ingin tetap mempertahankan MPR seperti wujud aslinya ya Pak? Ini memang

sedikit kontradiktif, satu sisi ingin MPR seperti punya kita, tapi sisi lain ingin mengubah dengan penguatan presidensiil.

Hamdan Zoelva : *Ada, PDIP paling lama bertahan dengan sistem MPR asli. Karena itu PDIP sangat tidak setuju DPD yang kuat, tidak ingin memberikan kewenangan apa-apa kepada DPD. Apa yang disampaikan pada PDIP adalah soft bicameral, kan ada yang sangat soft, ada soft, ada setengah soft, ada strong gitu. Kita masukan ini soft agak setengah sedikit gitu. Ini contoh seperti House of Lord di Inggris, itulah yang dikehendaki oleh PDIP.*

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Berarti itu tetap mempertahankan MPR pada orisinal asli ya Pak?*

Hamdan Zoelva : *Iya. Saya sampai terakhir mempertahankan kata “dapat mengajukan rancangan undang-undang” untuk DPD, kalau dari saya ada kata “dan menyetujui” disitu jadi “dapat mengajukan dan menyetujui RUU” itu sampai pada lobi tingkat akhir, dan Golkar setuju dengan saya. Tapi saya terakhir dilobi “daripada gagal UUD ini, sudahlah itu saja kita terima”, saya tetap ngotot sampai akhir. Tapi akhirnya kata “menyetujui” hilang, jadi “DPD dapat mengajukan”, dulu ada draft “dapat mengajukan dan menyetujui RUU”.*

Karena itu ketika saya di MK, saya perkuat itu, memang tidak menyetujui tapi DPD harus dilibatkan sampai seluruh pembicaraan tingkat pertama sampai paraf-paraf tujuh, cuma tidak mengambil keputusan di paripurna, itu ada di Putusan MK. Karena saya katakan, untuk apa kewenangan DPD, tidak beda seperti LSM kalau hanya mengajukan saja. Dari dulu perdebatan hal itu ada, bukan hal baru itu.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Kenapa PDIP tidak menginginkan DPD yang kuat Pak? Karena akan mempengaruhi sistem MPR atau bagaimana?*

Hamdan Zoelva : *Bukan, jadi PDIP bilang “kita ini negara kesatuan, bukan negara federal”, kalau nanti memisahkan antara DPD dengan DPR maka akan bermasalah pada sistem kita.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Secara konseptual sebetulnya PDIP tidak kuat, karena di dalam praktik, negara-negara kesatuan ada juga yang bikameral contohnya adalah Inggris dan Filipina. Artinya argumentasi PDIP yang*

tidak konseptual, hanya kekhawatiran pragmatis saja terjadi perpecahan itu.

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Setelah itu seingat saya, ada buku dari teman-teman NGO (Non Government Organization) berjudul “bikameral bukan federal”.*

Hamdan Zoelva : *Iya betul, karena itulah perdebatannya disana. Tadi saya katakan, ada beberapa pilihan bikameral, jadi mau soft sampai mana dan strongnya sampai mana, gitu. Akhirnya kita memilih bikameral dengan model yang soft. Terakhir, bikameral ini kan keputusannya pada masing-masing lembaga, tetapi ketika di MPR, keputusan bukan mewakili lembaga, karena itu bersatu di MPR.*

Jadi kalau di Amerika, Kongresnya memang keduanya terpisah dari awal, namun dalam konsep UUD, dulu memang ada usulan bahwa anggota MPR terdiri dari DPD dan DPR namun usulan itu ditolak, biarlah itu cari di MPR sehingga anggota MPR terdiri dari anggota DPD dan anggota DPR. Timbul masalah kepemimpinan di MPR yang tidak putus, saat itu kalau bikameral gampang, pintu MPR paling hanya satu atau dua yang mewakili dua atau tiga, tapi karena ini menjadi lembaga tersendiri, jadilah pimpinan MPR delapan.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Yang sekarang sepuluh ya Pak?*

Hamdan Zoelva : *Iya bertambah.*

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Ada perdebatan representasi kepemimpinan juga ya Pak? Dimana ingin semuanya berperan.*

Hamdan Zoelva : *Saya dulu bayangkan hanya 2 atau 3, pimpinan MPR cukup diwakili oleh pimpinan DPD atau pimpinan DPR, seperti dulu sederhana. Saya tidak menyangka akan sangat banyak, tapi referensi politiknya menjadi banyak, seharusnya ketika tidak banyak fungsi sehingga pimpinan diperkecil.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Betul Pak. Ada pemikiran dari tim peneliti, meskipun Bapak sudah memberikan masukan ketika kita berbicara mengenai Haluan Negara dari perspektif efektifitas juga perlu dipertimbangkan. Dari hasil tadi pagi dengan Pak Palguna, kemudian kami berbincang sebentar, kalau dengan bentuk directive principle and state policy ada di bab-bab*

awal yang kita anggap sebagai bab payungnya, karena istilah umbrella chapter juga saya dapatkan dari perdebatan, seperti beberapa konstitusi yang memiliki directive principle and state policy kemudian ada Haluan Negara yang lebih spesifik misalkan di bidang ekonomi atau katakan di bidang kesejahteraan.

Kemudian di dalam bayangan kami, penegakannya melalui MK karena ketika sudah dimuat, itu adalah kewajiban negara, apalagi dikaitkan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang karakternya pemenuhannya adalah progressive realization berdasarkan kemampuan negara. Jadi kami akan masukan dalam UUD supaya UUD dapat menjadi batu uji ketika MK menguji undang-undang yang merupakan turunan/ pelaksana dari itu.

Karena di beberapa negara contohnya Filipina, meskipun saya belum mengetahui perkaranya, dikatakan bahwa directive principle digunakan oleh MA Filipina ketika memeriksa perkara dalam rangka pemenuhan hak asasi, jadi menimbulkan hak. Bagaimana menurut Bapak kalau seperti itu?

Hamdan Zoelva : *Bisa dicantumkan dalam UUD, boleh ditambahkan disitu mekanisme penegakannya dilakukan oleh MK. Tidak masalah itu. Sekarang ini, alat uji MK hanya UUD saja kan, dan yang boleh diuji adalah undang-undang terhadap UUD, mungkin nanti disebutkan juga yang boleh diuji hanya undang-undang terhadap TAP MPR atau directive principle tadi dengan UUD, kalau directive principle dibuat sebagai lampiran MPR, maka disitu hanya dibuatlah kewenangan MPR untuk membuat directive principle atau bisa juga directive principle dimasukan ke dalam UUD langsung, tapi risikonya adalah sejauh mana pengaturan tentang directive principle itu, kalau secara detail, UUD akan menjadi kaku dan sering dibutuhkan untuk dilakukan perubahan.*

Tapi kalau hanya diberikan kewenangan, directive principle dibuat dengan pokok-pokoknya, nanti dibuat lampirannya oleh TAP MPR dan TAP MPR menjadi batu uji dalam pengujian undang-undang oleh MK, maka dari itu diubah juga Pasal 24 UUD. Itu boleh. Namun saya pilihannya tidak ke situ tapi pilihan saat itu adalah seperti hasil yang ada pada saat ini.

Saya baru ingat tentang kewenangan GBHN tadi mengapa masih diperdebatkan karena belum final mengenai keanggotaan MPR, keanggotaan MPR diputus paling akhir pada perubahan keempat dengan voting. Dengan hasil yang ada, anggota MPR itu masih alternatif sampai perubahan keempat, disitulah baru diputuskan, kalau masih ada utusan golongan seharusnya bisa masuk mengenai ide GBHN tadi, jadi semua itu berkaitan. Tapi ketika sudah diputuskan semuanya itu, semakin clear bahwa dari rangkaian perdebatan itu, sudah tidak ada perbincangan mengenai GBHN sampai putusan voting tentang utusan golongan di MPR. Itulah yang membuat perdebatan GBHN panjang karena posisi MPR yang masih ada utusan golongan.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Pada waktu itu kalau kita lihat MPR dalam praktik, justru MPR yang terkooptasi dengan presiden kemudian ketika dilakukan perubahan, MPR merupakan salah satu lembaga yang paling banyak kehilangan kewenangannya, jadi dia lembaga semacam ceremonial saja sekarang. Hal-hal semacam itu kalau kita katakan bahwa MPR statusnya sama dengan lembaga negara lain, kita tidak mengenal sistem MPR, kemudian tidak ada lagi Haluan Negara apalagi tidak ada pembicaraan mengenai Indonesia adalah negara perencana atau the planning state itu yang dikatakan oleh Prof. Bagir.*

Apakah dapat kita katakan bahwa perubahan yang terjadi, hanya reaksi saja dari apa yang sudah terjadi ketika MPR terkooptasi oleh presiden Pak?

Hamdan Zoelva : *Salah satu alasannya adalah itu. Tapi kita ingin membangun sistem yang panjang, karena dari pengalaman-pengalaman itu kita berpikir untuk mengubah sistem ini secara mendasar. Bagi saya itu perubahan secara mendasar (struktur ketatanegaraan secara mendasar) karena perkembangan pemikiran, tuntutan-tuntutan sosial, dan zaman, itulah yang mengarah pada pemikiran terakhir ini. Itu yang menjadi salah satu latar belakang dan dasar pertimbangan perubahan.*

Tapi di luar itu, ada cita ideal yang hendak kita bangun, kalau misalnya sering sekali kita dengar presiden itu fixed term, menggunakan istilah presidensiil, penguatan posisi presiden dengan cara tidak mudah diberhentikan di tengah jalan karena ada pelanggaran hukum yang bisa memberhentikan presiden, itulah penguatan presiden 5 tahun.

Ini lah sistem-sistem ideal yang kita bayangkan, yang nanti akan membuat pemerintahan kita tidak mudah goyang di tengah jalan. Jadi ketika memilih presiden maka itulah tanggungan kita ketika salah memilih presiden maka harus menerima tanggungannya selama 5 tahun, itu yang sudah kita bayangkan.

PSKN (Rahayu P.) : *Berkaitan dengan perdebatan soal bicameralism kemudian tadi Bapak mengatakan sebenarnya perdebatan tentang GBHN cukup panjang dan justru tidak benar-benar menjadi clear hasilnya karena kaitannya dengan pembahasan tentang siapa yang duduk di dalam MPR, termasuk juga kewenangan-kewenangan yang tadinya dikonsepsikan diberikan kepada DPD tapi ternyata tidak jadi diberikan.*

Ini berkaitan dengan kesepakatan-kesepakatan yang mengubah konsep-konsep awal atau konsep-konsep dasar yang dikehendaki dari Undang-Undang Dasar, sehingga kemudian berkaitan dengan MPR yang kemudian membentuk komisi konstitusi. Apakah memang sebenarnya pada saat itu ada pemikiran bahwa hasil-hasil kesepakatan yang ada masih memungkinkan diubah dan bahkan dengan membentuk komisi konstitusi yang walaupun pada akhirnya tidak berlanjut?

Hamdan Zoelva : *Komisi konstitusi didirikan pada saat itu, kita katakan begini: sebagai saluran untuk menyampaikan hal-hal yang terjadi perbedaan pandangan dalam masyarakat karena perubahan UUD ada aliran kanan, kiri, dan tengah. Aliran kanannya itu misalnya wakil ketua MPR zaman dulu ada itu datang rombongan di MPR, kemudian ada aliran yang sangat progresif dan MPR berdiri di tengah-tengah itu dan di MPR memang ada yang ke kiri dan ke kanan tapi akhirnya pilihannya di tengah itu tadi.*

Jadi memang saat itu begitulah keadaannya, bahkan awal-awal PDIP tidak setuju perubahan UUD, karena dulu ketua PAH III Bapak Alm. Amin Arjoso dari PDIP beliau tidak setuju dengan perubahan UUD, saat itu ditekan oleh seluruh fraksi lain dan ditekan oleh anggotanya sendiri bernama Albertsen, berbeda dengan Amin Arjoso akhirnya kesimpulan saat itu bagi yang menghendaki perubahan “sudah lah kita ubah saja dulu seberapa, jangan sampai tidak ada perubahan pada saat reformasi” akhirnya diubahlah beberapa pasal di perubahan pertama. Tapi karena hasil dari diskusi DIPA III yang begitu complex masalahnya diubahnya

tidak banyak kaitan dengan pasal lain walaupun perubahan pertama ada independen tapi setelah hasil diskusi DIPA I di perubahan pertama rupanya ada banyak yang harus kita perbaiki, akhirnya diamanatkan oleh TAP MPR agar diberikan tugas untuk menyelesaikan itu di tahun 2000, ada TAP MPR nya, perubahan tahun 2000 itu tuntas akhirnya kita sahkan UUD pada 18 Agustus tapi berbagai tugas juga akhirnya disahkan dulu beberapa pasal yang kira-kira independen juga, kalau satu dengan yang lain kita sahkan di periode selanjutnya. Jadi yang kita sahkan awal-awal adalah pasal-pasal yang independen, artinya ketika yang lain tidak disepakati nanti, tidak apa-apa, itu bisa berlaku efektif.

Karena perubahan saat itu tidak terjadi by design karena semakin mapan pemerintahan, maka semakin tidak suka untuk merubah UUD, semakin mapan dengan UUD itu dia akan semakin enak. Biasanya perubahan UUD dilakukan dalam keadaan-keadaan revolusi atau keadaan tertentu, tidak ada perubahan UUD kecuali dengan putusan MA Amerika merubah secara new, perubahan-perubahan itu bisa terjadi secara parsial, perubahan secara menyeluruh tidak mungkin karena saat itu orang bilang politik, “bagaimana ini tidak ada naskah akademik?” kalau ada naskah akademik, tidak jadi ini perubahan UUD karena kehilangan momentum. Karena itu juga tidak sangat banyak karena pasal-pasal pilihan saja.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Pasal independen itu pasal yang berkaitan dengan materi lain ya Pak?*

Hamdan Zoelva : *Betul.*

PSKN (Rahayu P.) : *Jadi secara politik menghadirkan komisi konstitusi itu untuk?*

Hamdan Zoelva : *Jadi Komisi Konstitusi itu alat jawaban MPR “ya sudah kasih koridor saja di situ”, setahun setelah terbentuk apa yang terjadi tidak ada keputusan yang bisa diberikan oleh komisi konstitusi, semua alternatif, lalu apa bedanya dengan MPR? Dia perang ide, hanya alternatif. Saya bilang “bisaan kita, kita bisa negosiasi memutuskan, bisa menjadi kata sepakat, ini tidak bisa”. Lalu pilihan terakhir ketika sudah jadi, ketika sidang terakhir, pengesahan tahun 2002, berdirilah TNI, TNI minta sahkan sekarang sebagai UUD Sementara sampai kita menunggu komisi konstitusi yang tetap setelah ada maka kita membangun landasan*

yang tetap. Ricuh. Saya bilang “saya tidak setuju”, kalau komisi konstitusi tidak jadi apakah UUD ini akan menjadi sementara selamanya? Tidak dijawab oleh siapapun. Apakah kita menetapkan UUDS kita selaku para komisi konstitusi dan lahirnya komisi konstitusi tidak bisa mencapai keputusan, ini akan menjadi sementara selama-lamanya sama dengan UUD 1945 yang 18 Agustus itu.

PSKN (Rahayu P.) : *Sejarahnya jadi berulang ya Pak?*

Hamdan Zoelva : *Iya, sejarah berulang. Akhirnya dilobi, di gedung kura-kura itu sampai jam 1 malam. Akhirnya Alm. Supriyadi ngotot ingin tidak disahkan dulu, akhirnya dilobi lah satu persatu, begitu suasananya. Itu perubahan UUD yang paling menegangkan sepanjang yang pernah saya ikuti. Karena Pak Husni Thamrin wakil ketua MPR, sampai mengatakan “kami ini sudah biasa ditahan, dan mati dalam berjihad, karena itu sudah kita putuskan begini”, semua sudah sangat tegang, itulah Komisi Konstitusi dalam UUDS.*

Akhirnya ini agak melunak, ya sudah disahkanlah UUD itu tahun 2002, ini suasana yang sangat genting, sehingga sekitar jam 1 atau 2 malam baru selesai karena berurusan komisi konstitusi. Jadi dikukuhkan Komisi Konstitusi untuk UUD, kemudian kita sahkan UUD pada hari itu sebagai UUDS, itulah kita tidak setuju dengan berbagai alasan. Bisa dilihat dalam risalah, apakah saya berbicara di paripurna ataukah di lobi, saya lupa betul.

PSKN (Rahayu P.) : *Saya baru tahu ini Pak, jadi pada saat itu suasa politiknya cukup menegangkan begitu Pak.*

Hamdan Zoelva : *Betul. Pada saat itu pimpinan-pimpinan fraksi yang ada di situ.*

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Ini menarik Pak, terkait informasi TNI yang mengusulkan itu baru. Tapi ini sejalan Pak dengan yang digagas oleh NGO, ada konstitusi, komisi konstitusi untuk di konstitusi baru. Saya tidak tahu koneksinya seperti apa, cuma dari Bapak agak nyambung. Hanya saja, apa kepentingan TNI? Saya tidak tahu.*

Hamdan Zoelva : *Saya saat itu khawatir perasaan politik saya karena ada yang tidak enak, tidak jelas. Saya ingat betul karena ikut perubahan*

pertama sampai terakhir, karena saya satu-satunya mewakili fraksi DIPA, saya seperti pemain gelandang kadang di belakang, di tengah, di samping, jadi dua penyerang gitu. Untuk partai-partai lain karena bagi-bagi tugas di bidang ini, ada di bidang ini.

PSKN (Bilal Dewansyah) : *Berarti total football ya Pak?*

Hamdan Zoelva : *Kalau saya banyak bicara itu karena saya hanya sendiri, bukan karena saya apa ya. ketika bicara apa, pokoknya ada jadi gelandang, kiper, macam-macam. Bisa dicek ya dalam risalah kecuali yang lobi itu tidak ada di rekaman.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Berarti itu risalah di MPR ya Pak? Bukan yang MK itu?*

Hamdan Zoelva : *Bukan, risalah di MPR. tidak akan kebaca kalau mengenai situasi psikologis tidak ada, karena itu dibuat sedemikian rupa untuk memudahkan.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Kalau MK itu tematik ya Pak, MPR sepertinya verbatim.*

Hamdan Zoelva : *Iya betul. Sebetulnya dulu ada rekaman asli tapi ketika kita baca kembali banyak sekali yang salah, dari perkataan yang tidak nyambung, bahasa belandanya yang salah, akhirnya kita benarkan selama satu tahun dan sudah ada edisi terakhir dari risalah itu. Membaca risalah yang MPR itu akan terasa nuansa kebatinannya*

PSKN (Lailani Sungkar) : *Bapak, pada saat itu TNI sikapnya memang seolah tidak pro terhadap perubahan atau bagaimana Pak?*

Hamdan Zoelva : *Betul, TNI/Polri itu memang seperti kurang begitu setuju. Tapi yang mewakili TNI/Polri itu bisa ditanya Pak Taufiequrachman Ruki, termasuk anggota PAH yang panjang yang mewakili TNI.*

PSKN (Lailani Sungkar) : *Karena kalau kita lihat perkembangannya sekarang, kelompok yang sangat kuat malah ingin kembali ke UUD lama itu TNI.*

Hamdan Zoelva : *Bisa dibaca di risalah MPR.*

PSKN (Susi Dwi H.) : *Baik Pak Hamdan, terima kasih banyak atas*

penjelasan dan waktunya.

Hamdan Zoelva : Iya, sama-sama. Selamat sore.

4. Transkrip Wawancara Tim Peneliti dengan Aidul Fitriciada

Peneliti : PSKN FH Unpad
Narasumber : Prof. Dr. Aidul Fitriciada, S.H., M.H.
Tempat : Zoom Meeting
Tanggal : 28 Juli 2020

PSKN (Giri Ahmad T.) : Perubahan UUD terjadi yang kemudian merubahnya kedudukan MPR dari lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lain, kemudian salah satu kewenangan yang dihapus adalah GBHN.

Menurut Kang Aidul, penghapusan GBHN ini memiliki konsekuensi penting apa? Lalu kemudian, apakah penghapusan GBHN adalah sebuah konsekuensi yang harus kita bayar berdasarkan sistem yang dijalankan oleh negara kita sekarang ini?

Aidul Fitriciada : Saya sudah menulis tentang GBHN ini sejak tahun 2010 dalam Suara Pembaharuan, intinya adalah perlu menghidupkan kembali GBHN. Saya termasuk yang berpendapat bahwa struktur politik itu ditentukan oleh struktur ekonomi mungkin pandangan ini sering disebut pandangan maksis, jadi basic struktur menentukan struktur atas. Saya melihat dan membaca pemikiran founding fathers yang pada umumnya pemikirannya seperti itu, jadi mereka melihat struktur politik dibangun oleh struktur ekonomi, bahkan jelas dari Bung Karno saat berpidato ketika beliau masih sebagai mahasiswa, pemikiran-pemikiran mereka (founding fathers) sangat dipengaruhi oleh Tan Malaka (salah satu ketua Partai Komunis Indonesia yang berpaham reformis). Karena pemikiran yang bercorak maksis, hampir semua para pendiri negara kita melihat struktur politik harus disesuaikan dengan struktur ekonomi. Struktur ekonomi yang dimaksud adalah struktur ekonomi sosialis.

Dalam riset saya, dimulai dari kritik terhadap *regeringsreglement 1854*

dimana negara hanya menjadi pengatur supaya dimasukan sistem ke dalam baik dari Amerika (harus memahami bahwa Amerika sudah berdiri 100 tahun sebelum Hindia Belanda), kemudian dari Australia (meski belum merdeka, sudah ada investasi ke Indonesia), dan kemudian dari Inggris, Prancis, dan Jepang. Negara-negara menguasai karena sistem, jadi kekayaan Indonesia dihisap dan dijadikan komoditas ekspor sementara pekerjaannya adalah Bangsa Indonesia. Diperparah dengan pasal penggolongan penduduk kita, saya masih ingat pemikiran ini dari Prof. Sunaryata Hartono pada saat saya belajar Hukum Pembangunan. Beliau menjelaskan mengapa ada tiga golongan penduduk (eropa, timur asing, pribumi) tujuannya adalah untuk ekonomi: Pertama, golongan eropa bergerak di sektor ekonomi industri dan ekspor; Kedua, golongan timur asing terutama tionghoa dia menjadi perantara antara pribumi dengan eropa; dan Ketiga, golongan pribumi hanya sebagai penghasil bumi saja. Inilah yang melahirkan analisis-analisis ekonomi Hindia Belanda sebagai dualisme ekonomi, misalnya J.H. Boeke menulis tentang dualisme ekonomi atau disertasi yang sangat terkenal tahun 30-an dari Voneva bukunya “pluralisme in this Hindia” jadi satu sisi ada ekonomi modern yang berbasis industri dikelola oleh orang-orang eropa di sisi lain ada ekonomi berbasis agraris dikelola oleh orang-orang pribumi dan perantara dari kedua itu adalah tionghoa. Maka kesimpulan dari itu mengatakan bahwa pada masa Hindia Belanda dengan penggolongan itu terjadi peningkatan kemakmuran pada golongan eropa dan tionghoa sementara pada pribumi terjadi peningkatan jumlah penduduk (kemiskinan), saya ingat dari Kliforgets semacam evolusi pertanian atau proses kemiskinan.

Inilah yang dikritik oleh Bung Karno, Bung Hatta dan pendiri negara kita sebagai sistem kapitalisme yang menghisap. Kemudian pada proses pembentukan UUD muncul gagasan pasal 33, pasal itu mengubah sistem ekonomi kolonial menjadi sistem ekonomi nasional yang berbasis pada:

1) Perencanaan ekonomi, mungkin ini tidak muncul di dalam teks tapi kalimat “perekonomian disusun” menunjukkan pada perencanaan ekonomi. Bisa ditelusuri dari tulisan Bung Hatta 1946 berjudul Masa Depan Ekonomi Indonesia, beliau menulis bahwa pasal 33 ini adalah ekonomi terencana (perencanaan ekonomi). Ada lagi tulisan yang sangat spesifik di Universitas Sriwijaya berjudul Ekonomi Terencana dari Bung Hatta, beliau menyebut pasal 33 menunjukkan bahwa ekonomi Indonesia

adalah ekonomi yang direncanakan/disusun bukan sebagai ekonomi yang diserahkan kepada pasar, persoalannya adalah instrumen apa yang dapat digunakan untuk ini? Dalam sejarah Indonesia memang ada pergeseran, pertama kali perencanaan ekonomi dilakukan pada masa Kabinet Hatta 1948-1949 kemudian terjadi Konstitusi RIS, lalu 1950 pada saat Moh. Natsir menjadi menteri dimulai kembali perencanaan ekonomi dimulai dengan rencana 3 tahun kemudian ada perencanaan secara simultan tapi karena sistem politiknya parlementer yang selalu berganti akhirnya tidak selesai dalam waktu singkat dan selesai tahun 1958 pada saat Ir. H. Djuanda mengepalai Bappenas, dituangkan dalam UU No.85 Th.1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) 1956-1960. Dari RPLT ini kemudian direncanakan ada pembangunan, sayangnya sistem parlementer tidak mendukung, yang terjadi adalah politik tidak stabil dan konflik politik, akhirnya Bung Karno memberlakukan Dekrit Presiden 5 Juli.

Dalam riset saya, Dekrit Presiden tersebut bukan semata-mata mengakhiri konflik ideologi tapi cara Bung Karno untuk memulai proses revolusi ekonomi, jadi menurut Bung Karno revolusi politik telah selesai dengan perang kemerdekaan dan yang belum selesai adalah revolusi ekonomi maka harus dilakukan dengan perencanaan ekonomi, perencanaan ekonomi itu sudah ada UU No.85 Th.1958 tetapi tidak bisa dilaksanakan. Kalau kita lihat setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, lalu terbentuk MPRS, TAP MPR No.1 dan 2 tentang GBHN semuanya bukan tentang politik, jadi TAP MPR No.1 itu manifestasi politik presiden sebagai GBHN lalu No.2 GBHN sebagai pembangunan semesta. Jadi Bung Karno melihat sebetulnya ada kaitan antara perencanaan ekonomi dengan sistem politik yaitu munculnya GBHN dengan struktur politik.

Kewenangan untuk membentuk GBHN oleh MPR dalam pasal 3 UUD 1945 Naskah Asli sebetulnya terkait dengan pasal 33 ayat (1) UUD 1945, maka tidak dapat dipisahkan. Maka dari itu kalau pasal 33 ayat (1) UUD masih ada dan tidak ada GBHN maka pasal 33 ayat (1) tidak bermanfaat atau tidak dapat dipraktikan.

Masalahnya adalah, dari mana kita dapat melacak perencanaan ekonomi? Tuduhan selama ini selalu dialamatkan bahwa perencanaan ekonomi adalah perencanaan komunis, sebetulnya tidak juga. Melihat dalam sejarah, orang yang pertama kali (Walther Rathenau) melakukan

dan merencanakan ekonomi bukanlah orang komunis bahkan anti komunis. Beliau memikirkan setelah Perang Dunia I terjadi kerusakan besar di eropa, dimana kerusakan ini tidak dapat ditangani oleh private corporation harus adanya campur tangan negara, dari situlah beliau memikirkan perencanaan negara dan setelah itu terjadi depresi ekonomi. Sebelum itu pemikiran Rathenau diadopsi oleh Lenin (1917), ada orang mengatakan perencanaan ekonomi adalah pemikiran komunis, bukan, karena kalau membaca buku Marxis Karl Marx tidak ada satupun tentang perencanaan ekonomi dimana Karl Marx tidak memikirkan strategi, dia hanya mengatakan “tidak boleh ada kekayaan pribadi”. Kemudian para pemikir komunis mencari cara bagaimana cara melaksanakan ini? Pada tahap awal, dia merampas hak-hak pribadi kemudian menjadikan milik negara dimana industri dikelola oleh negara secara sentral, ternyata tidak berhasil. Lalu mereka berpikir bagaimana caranya? Dan muncul pemikiran Rathenau ini, lalu mulailah pemikiran tentang perencanaan ekonomi 5 tahunan yang bertujuan melakukan industrialisasi, karena waktu itu Rusia mengalami kehancuran ekonomi luar biasa dan tidak dapat menyaingi Jerman serta negara-negara barat sehingga harus mengalami akselerasi ekonomi, maka mulai dilakukan perencanaan ekonomi (pemikiran perencanaan ekonomi bukan dari komunis namun dilaksanakan pertama kali oleh komunis), digunakan perencanaan tersebut sebagai pola di negara-negara komunis seperti China sampai saat ini.

Kalau dari pemikiran lain tidak ditemukan, kalau dalam bahasa agama ini bid'ah komunis bahwa orang komunis kemudian mengalihkan pemikirannya kepada yang bukan komunis. Ini tidak sentralistik karena ekonomi terencana merupakan perencanaan secara nasional tetapi di dalam implementasinya desentralistik berbeda dengan sistem komunis yang semuanya sentralistik.

Lalu dugaan yang sama muncul pada saat amandemen, kritik saya terhadap amandemen sebenarnya terhadap tuduhan-tuduhan terhadap ini sistem sosial atau komunis itu sebetulnya tidak melihat pada latar belakangnya bahwa sebenarnya ini bukan sistem komunis, memang pertama kali sukses dilakukan oleh komunis. Jangan lupa bahwa setelah PD II ketika eropa hancur total, negara-negara eropa pun melakukan perencanaan ekonomi sampai pada tahun 1980-an, muncul pemikiran baru yaitu pemikiran dari Margaret Thatcher dan Ronald Reagan tentang neoliberalism.

Itulah posisi saya bila melihat dari sisi historis dan normatif: Pertama, GBHN adalah orisinalitas pemikiran dari para pendiri negara dan sudah dituangkan secara historis melalui UU No.85 Th.1958 kemudian oleh Bung Karno menjadi GBHN dan diadopsi oleh Pak Harto dan berakhir pada masa Habibie; Kedua, secara konseptual itu bukan pemikiran komunis, namun benar kalau negara komunis lah yang melaksanakan pertama kali dan terbukti sukses untuk China (tahapannya hampir sama dengan Indonesia waktu dulu).

Untuk sekarang kita punya perencanaan ekonomi tetapi perencanaan ekonomi kita tidak berkesinambungan, kalau membaca UU SPPN terutama untuk RPJMN disebutkan bahwa rencana pembangunan harus mengikuti visi dan misi presiden terpilih, akibatnya kalau ada perencanaan ekonomi kalau ada presiden baru maka perencanaan ekonomi akan mengikuti visi dan misi presiden, kalau membaca tulisan Bung Hatta yang dimaksud dengan perencanaan ekonomi di sini adalah perencanaan ekonomi secara kolektif bahkan beliau menyebutkan kehadiran utusan-utusan golongan (koperasi, serikat pekerja, dll) adalah bagian dari bentuk partisipasi dari perencanaan ekonomi, sehingga bukan presiden yang merencanakan tapi seluruh bangsa secara kolektif untuk dilaksanakan oleh presiden (yang punya rencana ekonomi adalah negara).

Memang dalam konteks saat ini tidak sinkron dengan sistem presidensiil karena presidensiil berbasis pada electoral vote (siapa yang menang, dia yang menentukan). Saya sebut dari awal bahwa seharusnya basic struktur ekonomi menentukan struktur politik. Struktur ekonomi kita adalah collectivistic atau kekeluargaan dibangun atas usaha bersama dan itu membutuhkan perencanaan secara bersama lalu hasil perencanaan itu dilaksanakan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan, sedangkan sekarang ini tidak ada sehingga tidak sinkron dengan basic struktur yang dibangun pada pasal 33 dengan sistem politiknya. Inilah yang menyebabkan kasus-kasus seperti omnibus law muncul karena omnibus law mengikuti kepentingan politik pragmatis, tidak mengikuti satu perencanaan panjang seperti yang dilakukan oleh China.

Umumnya para second founding fathers menganut positivisme murni, jadi melepaskan struktur politik dari anasir ekonomi bahkan anasir ideologi, sehingga seolah-olah sistem presidensiil bersistem netral. Apabila membaca tulisan lama dari Charles berjudul “un-interpretation of the

United States Constitution” jelas bahwa konstitusi Amerika dibangun oleh kepentingan-kepentingan kaum pemodal, 13 orang yang mendirikan Amerika adalah orang kaya tidak ada budak maupun kulit hitam, seperti George Washington memiliki tanah di 13 negara bagian dan Benjamin Franklin yang sangat kaya sekali bahkan dapat mendirikan universitas dan sebagainya. Ketika mereka merancang suatu sistem politik/ekonomi/pemerintahan, mereka merancang suatu sistem yang tidak boleh mengganggu kepentingan kapital, maka lahir sistem presidensiil yang salah satunya bila membaca “The Federalism” disebutkan “mengapa dari 4 jabatan di tingkat federal masa jabatan dan cara pemilihannya berbeda-beda? Alasannya karena untuk menghindari kekuatan kapital menguasai sistem yang sama” dalam artian kalau pemodal bisa menguasai pemilihan presiden melalui electoral college maka belum tentu bisa menguasai senate karena pemilihannya berbeda dan belum tentu bisa menguasai house of representative karena pemilihannya berbeda.

Satu catatan kalau membaca ketentuan di UU Amerika Serikat tentang kekuasaan mengatur, disitu disebutkan “congress shall have power to regulate the commerce” to regulate the commerce itu mengatur perdagangan. Dalam tesis saya, saya membaca beberapa pasal konstitusi Australia khususnya pasal 51, selama beberapa tahun ada pergeseran dari to regulate menjadi to participate. Tahun 1998 ada catatan mereka menolak model Amerika Serikat tapi cenderung menerima model Canada jadi tidak lagi to regulate tapi to participate, sehingga di beberapa negara bagian sebenarnya perusahaan-perusahaan negara Australia itu kuat bahkan air minum dan transportasi saja dikuasai negara, jadi betul-betul negara berpartisipasi bukan hanya sekedar mengatur.

Dalam Konstitusi Amerika justru hanya mengatur, pada tahun 1930-an ketika Franklin Delano Roosevelt mengembangkan New Deal Policy yang mana dia membangun bendungan, dia 2x masuk pengadilan digugat dan selalu kalah karena dalam putusan Mahkamah Agung mengatakan bahwa pemerintah tidak boleh melakukan aktivitas ekonomi (inilah sistem liberal).

Mengenai sistem moneter, tanggal 23 Desember 1913 sistem moneter Amerika diputuskan dipegang oleh Federal Reserve Act dan sahamnya tidak dimiliki oleh negara tapi oleh swasta. Padahal di dalam konstitusi “congress shall have to coin the money” seharusnya mencetak uang tapi

faktanya tidak.

Kembali pada sistem kita, mengapa saya berpendapat harus dengan GBHN karena: Pertama, masih ada ketentuan pasal 33 UUD 1945 terutama ayat (1) karena pasal ini mengisyaratkan ada perencanaan ekonomi; Kedua, karena ada pasal 33 maka harus ada lembaga yang merencanakan ekonomi dan hanya bisa dipegang oleh MPR. Lalu pertanyaan selanjutnya, apakah harus ada di dalam TAP MPR? Padahal TAP MPR sudah tidak boleh, inilah persoalan.

China dalam literatur sekarang disebut neolib juga padahal melakukan perencanaan ekonomi. Orde baru itu neolib, Bu Sunaryati mengatakan bahwa “pembangunan dimulai dari UU No.1 Th.1967” kalau analisis saya, UU tersebut adalah pintu neoliberal tapi pada saat yang sama melakukan proses perencanaan ekonomi, ini sebetulnya ada mix ekonomi sistem dan tidak ada masalah sebetulnya hanya saja harus ada UU.

Bung Hatta dalam bukunya mengatakan “bagaimana kita menggerakkan seluruh kekuatan-kekuatan produksi di dalam negeri agar bisa sinergi dan mendorong proses industrialisasi”, kuncinya ada di industrialisasi dan mengapa? Karena dalam pasal 33 UUD kata kuncinya adalah produksi bukan konsumsi. Bagi yang memahami pemikiran ekonomi sebetulnya itu menunjukkan pemikiran Marxis yang berbasis produksi bukan konsumsi, sedangkan sekarang kita basisnya konsumsi karena yang penting dalam sistem perdagangan bebas, asal ada barang saja, entah barangnya diproduksi oleh siapa saja ya tidak masalah.

Kalau kita lihat, sampai pada 2019 rasio untuk manufaktur tidak sampai 20% kurang lebih 19,8% artinya kita mengalami proses deindustrialisasi yang tidak ada lapangan kerja yang tercipta. Kita bertahan hanya dari konsumsi saja, konsumsi muncul karena kita menjadi pasar bebas dimana kita tidak membuat barang apapun dan itu menurut saya bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945, UUD justru mendorong proses industrialisasi dan proses industrialisasi dalam skala besar harus direncanakan tidak bisa disetarakan pada mekanisme pasar. Begitulah Pak Giri.

PSKN (Rahayu P) : *Berkaitan dengan ide bahwa GBHN memang harus ada dan itu di TAP MPR. Saya sekilas membaca tulisan dari Prof. Hamid Attamimi tentang TAP MPR sekitar tahun 1980-an, dalam tulisannya*

beliau mengatakan TAP MPR banyak berisi tentang Haluan Negara karena tadi istilahnya ada GBHN yang mana TAP MPR yang khusus tentang GBHN dengan istilah Haluan Negara, jadi beliau mengatakan bahwa TAP MPR terutama yang norm-stelik jadi yang memang norm-creating banyak yang berisi Haluan Negara termasuk di dalamnya misal haluan tentang cara bekerjanya legislatif dan eksekutif, tapi ada juga TAP MPR yang berisi GBHN, yang norm-creating ini mengikatnya tidak ada batas waktu (berlaku untuk waktu yang tidak ditentukan sampai dengan dicabut) tapi yang GBHN ini harus selalu direview setiap 5 tahun karena bisa jadi presidennya pun berganti.

Kalau dengan tadi idenya adalah GBHN didasarkan pada pemikiran “ekonomi yang menentukan politik”, namun dalam perkembangannya Hamid Attamimi dalam perkembangan ide tentang TAP MPR ternyata justru dipisahkan antara GBHN yang berbicara perencanaan ekonomi dengan TAP MPR yang itu Haluan Negara secara umum. Bagaimana menurut Bapak?

Aidul Fitriadi : Memang TAP MPR membingungkan dari hierarki perundangan terutama bila kita menggunakan Hans Kelsen karena memang cukup sulit meletakkan peraturan yang diatas undang-undang tapi di bawah UUD. Kita memang harus membuat teori sendiri mengenai hal ini karena tidak sepenuhnya dari pemikiran Hans Kelsen, saya pribadi belum meneliti mengenai jenjang hierarki di China.

Namun bila membaca ada model TAP MPR tentang Haluan Negara secara umum dan TAP MPR tentang GBHN, memang sering dibedakan, saya pikir itu bermula dari Bung Karno karena TAP MPRS No.1 bukan tentang GBHN dan pengertian perencanaan ekonomi tapi hanya Haluan Negara secara umum saja. TAP MPR No.1 itu hanya berbicara tentang manifesto politik saja sedangkan yang No.2 Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Tahap Pertama Th.1961-1969.

Maksud GBHN dalam kaitan saya ada 2, ada GBHN yang mandiri (tidak terkait dengan pasal 33 UUD) dan Haluan Negara/GBHN yang berkaitan dengan pasal 33 UUD yang mana berkaitan dengan perencanaan negara. Masalah lain adalah GBHN berbentuk kebijakan, bentuknya perencanaan kalau dalam hukum administrasi masuk pada level yang bukan undang-undang, itulah permasalahan kita.

Saya ingin membahas GBHN ini dari teori-teori hukum yang positivistik, saya melihat dari sisi kemanfaatan saja bahwa dalam suatu masyarakat yang secara filosofis menganut paham keadilan sosial maka perencanaan negara dan ekonomi menjadi sangat penting untuk dilakukan, supaya mekanisme ekonomi tidak diserahkan kepada pasar sepenuhnya. Terkait dengan Haluan Negara yang lain, itu masalah lain bagi saya, mungkin Haluan Negara lain tidak seharusnya diletakan di TAP MPR karena seharusnya masuk ke dalam UUD atau UU misal tentang ideologi (TAP MPR No.2 Th.1978 lalu dibatalkan oleh TAP MPR No.18 Th.1998 tentang P4/Penghapusan TAP MPR No.2 dan Penetapan Pancasila sebagai Dasar Negara, hal ini seharusnya tidak perlu ditingkat Haluan Negara) dan TAP MPR tentang kehidupan berbangsa.

Saya berpendapat yang dimaksud GBHN adalah terkait dengan perencanaan pembangunan secara luas karena bagian dari proses intervensi negara terhadap mekanisme pasar supaya kehidupan ekonomi tidak jatuh ke tangan kaum partikelir sepenuhnya, namun proses ekonomi (pasal 33 UUD) dilaksanakan secara kekeluargaan bagian dari usaha bersama dan dapat mengontrol hak menguasai negara, sumber daya alam dan produksi supaya dalam kekuasaan negara. Kalau untuk yang lain mungkin bisa di dalam undang-undang karena berdasarkan 2x pengalaman, tahun 1958 yang gagal karena tergantung pada pemerintahnya, lalu pada masa setelah reformasi/amandemen ada perencanaan pembangunan namun dikunci oleh harus sesuai visi dan misi presiden, ketika SBY digantikan oleh Jokowi perencanaan berubah bahkan ketika term pertama Jokowi dan masuk ke masa jabatan kedua perencanaannya berubah lagi, padahal pembangunan itu harus continue. Maka saya memaknai GBHN dalam pengertian perencanaan ekonomi seperti pemikiran Bung Hatta.

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Saya ingin eksplor tentang kontinuitas, mengenai hal tersebut sebetulnya dalam beberapa wawancara kemarin sudah disampaikan ke salah satu narasumber, beliau mengatakan bahwa kontinuitas dalam sistem yang dulu bukan dibangun oleh GBHN tapi dibangun oleh konfigurasi politiknya dimana Soeharto menguasai MPR dan sebetulnya sistem tersebut berbahaya karena menciptakan otoritarianisme, karena dia perencanaannya tidak diganggu maka dia perlu menguasai MPR dan praktik yang lalu penguasaan MPR melalui penunjukan dan lain sebagainya. Terkait hal tersebut, menurut Kang Aidul*

bagaimana?

Aidul Fitriadi : Kalau kita coba bagi, ada 3 masa GBHN:

Pertama, masa Bung Karno dimana kesulitannya karena basis sosial Bung Karno lemah. Orang yang berhasil membuat perencanaan adalah orang Tasik yaitu Ir. H. Djuanda karena keberhasilan beliau membuat perencanaan pembangunan ekonomi maka beliau ditunjuk sebagai perdana menteri lalu beliau meninggal di usia muda sekitar 40 tahun, lalu ketika itu Bung Karno kehilangan orang yang bisa melaksanakan perencanaan (sarjana pada saat Bung Karno tidak banyak), lalu masuklah PKI yang menawarkan kepentingan ideologi kemudian Bung Karno terdorong ke dalam politik global. Sisi lain Bung Karno dikategorikan sebagai solidarity maker (hanya bisa berpidato, tidak bisa mengimplementasikan), sementara Ir. H. Djuanda beliau berpidato tidak bagus tapi karena dia birokrat murni, dia sangat bisa mengimplementasikan. Orang yang sama dengan Ir. H. Djuanda itu adalah Pak Harto, beliau kalau berpidato tidak bagus tapi manajemennya selalu jalan;

Kedua, masa Pak Harto kenapa terjadi otoritarianisme? Harus diingat bahwa Pak Harto mengalami limpahan sumber daya produk pendidikan tahun 1950 jadi di tahun 1970-an sudah banyak sarjana-sarjana yang siap untuk masuk sektor industri dan itulah yang diwarisi Pak Harto dari Bung Karno, sehingga mudah untuk masuk di sektor industri tapi di sisi lain harus dilihat bukan konfigurasi politik tapi soal basis birokrasi. Kita melihat jauh ke belakang bahwa birokrasi kita ini adalah birokrasi tradisional, jadi pada masa belanda sama dengan ekonomi, dimana Prof. Sunaryati menjelaskan bahwa birokrasi ada 2 yaitu kulit putih/kolonial dan pribumi. Tahun 1950-an birokrasi kulit putih diusir semua dan diganti dengan pribumi, bahkan orang yang tidak bisa menulis saja dikasih jabatan karena berjasa dalam perang gerilya. Bayangkan bahwa warisan Hindia Belanda luar biasa, ada perusahaan ekspor impor, kereta api, maskapai penerbangan, dan lain-lain, dan itu semua harus ditangani oleh birokrasi tradisional kita yang tidak terdidik dan itu terus sampai zaman orde baru, pada orde baru mulailah birokrasi modern. Saya harus mengatakan bahwa kita baru memulai proses birokratisasi berbasis meritokrasi tahun 2014 bahkan ketika ada UU ASN di dalamnya disebutkan “basis birokrasi adalah kompetensi” sebelumnya bukan. Karena birokrasi sipil tidak cukup kuat maka satu-satunya birokrasi yang tersedia adalah militer (birokrasi

militer bagus karena ada pengujian kompetensi), jadi satu-satunya yang siap pada birokrasi modern adalah militer, bahkan di beberapa negara seperti Korea Selatan dan Jepang memulai modernisasi dimulai dari militer. Dan jangan lupa bahwa masa orde baru berhasil merubah struktur masyarakat agraris menjadi industri; dan

Ketiga, masa Habibie kalau kita katakan bahwa GBHN atau MPR menciptakan otoritarianisme ternyata pada masa Habibie tidak, masa Habibie ditandai oleh proses politik demokrasi yang selama reformasi rezim yang paling demokratis adalah Habibie karena ada kebebasan pers, kebebasan politik, penegakan HAM, dan lainnya yang berdasarkan oleh GBHN. Kalau ada yang mengatakan bahwa UUD 1945 dengan MPR sebagai lembaga tertinggi itu ditentukan konfigurasi politik tapi karena ada juga perubahan struktur ekonomi, pada masa orde baru struktur ekonominya adalah agraris, tahun 1998 sudah berubah menjadi struktur ekonomi berbasis industri, sehingga demo-demo yang saya ikuti dulu mulai menggunakan internet. Jadi perubahan generasi juga yang mana politik menentukan hukum mungkin berbeda juga dengan Pak Mahfud, karena bagi saya konfigurasi ekonomi menentukan sistem politik. Sebenarnya struktur ekonomi tidak berubah, bisa berganti sistem politik apapun, bisa berganti sistem pemerintah apapun dengan sistem ekonomi yang tidak berubah maka hasilnya tetap saja terjadi oligarki, dinasti politik dan sebagainya.

Jadi menurut saya yang menentukan adalah dari struktur ekonomi dan demografi yang sangat menentukan.

PSKN (Abdurrahman Satrio) : *Saya ingin bertanya menurut Bapak, amandemen yang dilakukan pada tahun 1999-2002 sudah melenceng dari pemikiran para pendiri negara, karena saya ingat pernah membaca tulisan Bapak yang mengatakan “pasal 33 adalah elemen esensial dari UUD 1945” bentuk pasal 33 menurut Bapak tadi adalah salah satu pengejawantahannya adalah melalui MPR yang dapat membentuk GBHN lewat TAP MPR. Apakah satu-satunya cara adalah dengan mengembalikan ke nilai UUD 1945 yang asli ya balik ke UUD zaman dulu Pak?*

Aidul Fitriadi : *Tidak juga karena saya pikir banyak kelemahan yang ada di dalam UUD lama. Di pengukuhan guru besar saya mengatakan “ada proses dekolonisasi dan proses demokratisasi”, proses demokratisasi*

terjadi tahun 1998 kalau proses dekolonisasi sudah relatif berkurang dari demokratisasi terjadi, hanya saja pada amandemen ketiga dan keempat itu bukan demokratisasi tapi perubahan sistem, misal perubahan dari sistem yang lama, waktu itu sudah ada beberapa perubahan: amandemen pertama yang membatasi masa jabatan presiden lalu memberi kewenangan legislatif pada DPR; amandemen kedua ada HAM, desentralisasi, otonomi daerah; amandemen ketiga sedikit melenceng karena merubah keadaan sistem presidensiil, mengapa? Karena itu bukan gagasan demokratisasi, tidak ada kaitan sistem presidensiil menjadi demokratis.

Di negara-negara Amerika Latin sistem presidensiil melahirkan sistem otoriter, bahkan dengan lahirnya bandit-bandit bersenjata. Di Filipina dan berbagai negara presidensiil tidak melahirkan sistem demokratisasi. Ada studi bahwa sistem parlementer mengurangi tingkat korupsi dibanding sistem presidensiil bisa dilihat hampir tiap tahun, negara yang least corruption 1-20 adalah negara parlementer. Saya tidak ingin mengatakan bahwa parlementer lebih baik, ini hanya perdebatan akademis saya bahwa saya ingin mengatakan ada satu diskontinuitas antara proses demokratisasi dimana saya terlibat pada tahun 1998 saya ikut demo dan tahu persis kemana arahnya dan tiba-tiba berubah menjadi sistem presidensiil, bukan itu maksud kita, kita butuh sistem demokratisasi yang sebenarnya apakah dengan UUD 1945 sudah demokratis?.sudah sebetulnya dibuktikan dari Pak Habibie tanpa amandemen itu sudah demokratis.

Saya tidak mengatakan bahwa harus kembali pada UUD lama tapi proses amandemen dasarnya harus demokratisasi bukan perubahan sistem, karena kalau demokratisasi berujung pada sistem presidensiil, itu tidak relevan. Saya ingat alm. Adnan Buyung mengatakan bahwa beliau tidak sepakat dengan sistem presidensiil di Indonesia tapi juga tidak sepakat dengan sistem parlementer beliau cenderung pada sistem semi presidensiil. Mungkin bisa mempertahankan yang lama atau mengikuti model Prancis, model Prancis sudah pernah dilakukan di negara kita: ketika Hatta ditunjuk oleh Presiden, ketika kabinet Djuanda (perdana menteri ditunjuk oleh presiden) itu semua adalah semi presidensiil. Karena kata Pak Adnan sistem presidensiil akan melahirkan politik dinasti, di Filipina dengan presindensiil hanya 12 keluarga yang menguasai kekuasaan politik.

Bagi saya bukan harus kembali ke masa lalu tapi amandemen harus didasarkan pada 2 prinsip: 1) dekolonisasi sebagai original intent dari

pendiri negara; 2) demokratisasi sebagai tuntutan dinamika zaman.

PSKN (Inna J) : Mengenai jaminan penegakannya apakah ada beberapa kalangan misal mengatakan ada skeptis karena dengan perencanaan dalam UUD sekarang ini tidak dapat ditegakkan misal melalui MK. Apakah memungkinkan dalam frame UUD yang sekarang ada suatu penegakan secara pengadilan atau dengan mekanisme lain, kalau dicontohkan dalam UUD Brazil diikat melalui perencanaan keuangan?

PSKN (Giri Ahmad T.) : Sekalian saja pak, terkait dengan aspek, dimana sih melakukan perencanaan apakah hanya menjadi dokumen di atas kertas saja? Karena salah satu penolakannya adalah Haluan Negara bisa dijadikan cara untuk menjatuhkan presiden, sehingga bisa sangat problematik karena dapat dijadikan bagaimana memastikan presiden kalau seandainya masih pada komposisi elektoral ini, bagaimana menegakannya berdasarkan pandangan Kang Aidul?

Aidul Fitriadi : Kalau di Brazil perencanaan indikatif, mengontrol melalui budgeting. Kita bisa membandingkan juga dengan China dan Vietnam tidak dengan model seperti itu tapi dengan perencanaan secara umum. Memang jadi masalah ketika muncul lembaga seperti MK, kalau mengacu pada konstitusi China yang mengawasi adalah MPR (kongres rakyat china) dan mereview pun MPRnya, kalau ini disepakati berarti ada 2 kewenangan MPR: 1) Menetapkan UUD, GBHN, perencanaan ekonomi serta pembangunan secara umum; dan 2) Menguji dalam artian menjadi legislative review bukan judicial review.

Sebetulnya dulu sebelum ada MK, legislative review banyak dilakukan oleh MPR, kalau melihat perbandingan dengan China soal efektifitas, China juga efektif, meskipun kita akan mengatakan bahwa China sistem komunis dan segala macam. Lalu soal penegakan, memang menjadi masalah terkait penjatuhan, sebenarnya hanya soal pilihan saja. Ada studi bahwa sistem parlementer dan sistem presidensiil, saya dalam pengukuhan guru besar menyebutnya sebagai “dispensable presidential” jadi presidensiil yang bertanggung-jawab 1.13.51 jadi bukan responsible government kalo parlementer menyebut responsible government dimana pemerintah yang bertanggung-jawab kalau ini dispensable presidential. Tergantung UUD sebenarnya kalau UUD misal memastikan seperti sekarang kalau kita mengikuti model Amerika bahwa pelanggaran hukum dan perbuatan

tercela atau tidak memenuhi syarat lagi untuk menjatuhkan presiden, kalau misalnya ditetapkan begitu ya tentu akan begitu karena tidak ada cara lain. Apakah nanti akan menjadi semacam kertas, saya kita ada kewajiban lain bahwa GBHN itu harus menjadi bentuk-bentuk kebijakan lainnya, bentuk-bentuk kebijakan lainnya dalam bentuk undang-undang atau bentuk lain, itulah yang dapat dikontrol, bukan GBHN nya.

Misal soal penjatuhan, saya mengatakan bahwa ini tergantung kalau berbicara soal konfigurasi politik, kalau ini betul-betul karena konfigurasi politik. Kita bercermin pada kasus-kasus misal di Amerika, pemakzulan terhadap Bill Clinton itu bukan pemakzulan yang didasarkan pada kejahatan yang berat, karena dia tidak mengaku berselingkuh atau tidak jujur, misal sistem konfigurasi politiknya tidak cukup kuat untuk menopang presiden, saya kira sistem yang sekarang akan tetap jatuh jadi betul-betul tergantung pada konfigurasi politik. Saya tidak melihat ada kaitan antara GBHN dengan itu, termasuk misal GBHN didasarkan sebagai cara untuk mengontrol presiden sehingga dapat dijatuhkan, kalau konfigurasi politiknya dengan sistem presiden yang mana dapat dikontrol presiden maka tidak akan terjadi kasus Gusdur karena kasus itu murni kesalahan politik Gusdur, saya sudah mengatakan kepada teman-teman bahwa ada 2 hal yang tidak boleh diganggu oleh presiden dimanapun di Indonesia: 1) posisi militer, tidak boleh diganggu dalam tradisi indonesia militer tidak ada kudeta militer tapi militer ini pragmatis misal dia dalam posisi tidak diuntungkan secara politik maka dia akan memobilisasi massa atau kekuatan politik lain untuk menyerang kekuasaan politik; 2) umat islam, jangan main-main dengan umat islam karena harus hati-hati. Sedangkan Gusdur itu main di 2 hal ini, sebenarnya sama dengan Suharto dimana dia punya dukungan besar tapi dia ada yang dia sulit lakukan, mulai di tahun 1989 pada saat terjadi polarisasi di ABRI jadi pada waktu itu Amerika sudah melihat peluang murdani menjadi presiden dan sudah disampaikan, Soeharto tidak suka dengan ini, lalu Moerdani dipecat dan Soeharto mengalihkan dukungan tidak lewat ABRI tapi lewat Golkar dan membentuk ISMIL.

Kemudian Moerdani diganti oleh Tanjung yang dia lupa bahwa Moerdani selama 14 tahun menjadi pimpinan intelijen, banyak sekali kader-kader Moerdani seperti Luhut dan lain-lain, dia lupa mengontrol kekuatan militer ini maka akhirnya jatuh juga. Lalu terjadi konflik internal, konflik

ini dapat mendorong terjadi proses reformasi, saya ambil contoh ketika mahasiswa masuk ke dalam gedung MPR, saya bilang waktu itu kepada salah satu jenderal “kenapa tidak dibunuh saja seperti di Guangzhou-Korea Selatan? (peristiwa 1930-an)”, waktu itu yang terjadi adalah sebagian mendorong mahasiswa masuk ke MPR lalu dikasih makan bukan ditembaki, maka karena perpecahan militer ini Soeharto jadi jatuh. Misal sistem mandataris akan menjatuhkan presiden, saya tidak melihat hal itu karena akan tergantung pada kepiawaian dari presiden yang bersangkutan.

PSKN (Giri Ahmad T.) : *Salah satu kesimpulan kita adalah bahwa dalam bentuk yang disebut Haluan Negara ada yang sifatnya umum seperti manipol usdek yang disebut TAP MPR No.1 Th.1960 kemudian ada yang disebut perencanaan yang disebutkan oleh Bapak tadi. Ada juga model directive principle of state policy jadi sebenarnya itu bentuk Haluan Negara, persoalan kita bahwa kita ingin mem-balance antara sistem elect demokrasi konstitusional yang kompetitif sistem politiknya dengan sistem perencanaan.*

Yang kemudian kita pikirkan adalah bagaimana ketika Haluan Negara mengadopsi directive principle, karena kalau Kang Aidul fokusnya bahwa pasal 33 adalah inti dari sistem konstitusi kita, sistem ekonomi harus dibangun berdasarkan itu dan sistem politik harus mengikuti sistem ekonomi yang akan dibangun.

Bagaimana kalau kita rincikan pasal 33 apa saja prinsip-prinsip yang perlu dilakukan sementara proses indikatifnya dikompetisikan bagaimana peserta pemilu menginterpretasikan directive tersebut sehingga tetap ada yang dijadikan patokan oleh para peserta pemilu untuk menyusun visi misinya, kemudian dijadikan dasar bagi perencanaan oleh ke yang lebih teknis. Bagaimana kalau menurut Kang Aidul, apakah pemikiran tersebut menjawab kekhawatiran dan kritik Kang Aidul?

Aidul Fitrijadi : *kalau melihat yang berkembang di India sebenarnya bagian dari upaya untuk melindungi hak-hak sosial ekonomi, DPSP ini tidak semata-mata pada perencanaan ekonomi tapi memang bentuk perlindungan, kalau tidak salah di India dan Malaysia ada DPSP dimana mereka menganut yang disebut dengan the basic structure of the constitution jadi ada putusan-putusan MA India dan kemudian di Malaysia disebutkan bahwa ada ketentuan yang tidak boleh diubah dalam konstitusi*

(the basic principle), the basic principle ini bukan hanya menyangkut hal tersebut misal di Malaysia menyangkut sistem monarki dan seterusnya. Berbeda kalau saya melihat apa yang dimaksud dengan principle state of policy jadi hanya menyangkut prinsip-prinsip saja tapi kalau misalnya state policy dalam pengertian GBHN yang dianut oleh Moh. Hatta itu betul-betul perencanaan.

Saya setuju kalau misalnya itu dikompetisikan, tetapi ada batas-batas “basic principle” yang tidak boleh diubah sama sekali misalnya terkait produksi, jadi di China sekarang misal mereka sudah masuk pada industri 4.0 bahwa pentingnya pengembangan IT dan itu masuk ke GBHN dan tidak diubah, dia hanya boleh ditafsirkan oleh para presiden bagaimana strategi implementasinya?

Ini yang saya sarankan sebetulnya waktu di MPR, jadi GBHN ini tetap karena perencanaan indikatif/besar kemudian para kandidat presiden mereka membuat strateginya pada level implementatif jadi tidak kemudian mengubah. Karena seperti kasus Jokowi, saya mengenal Jokowi jadi lumayan bingung ketika beliau mengatakan “Pak Aidul, jadi kalau zaman masa saya kita bicara infrastruktur saja nanti kalau setelah saya, kita akan berbicara tentang manufaktur” saya bingung, saya tidak berani membantah kan, dipikiran saya hanya pak Jokowi tidak mengetahui tentang sistem ekonomi bahwa sistem ekonomi ada sistem agraris yang berbasis pada pertanian, industri yang berbasis pada manufaktur dan sistem informasi berbasis pada jasa, seharusnya kalau bicara infrastruktur, berarti mencakup semuanya. Kalau kita mengacu pada UUD 1945 itu jelas menuju pada manufaktur sebetulnya jadi kata “produksi” bila membaca buku Bung Hatta mengatakan pada masa Hindia Belanda, industri memproduksi barang-barang ekspor tetapi tidak memberikan kekayaan perusahaan-perusahaan dipegang oleh orang asing dan tidak memberikan kekayaan dan kemakmuran pada masyarakat kita, masyarakat kita tidak hidup dari sektor industri dimana dia hidup pada sektor agraris, Bung Hatta ingin mengatakan “ayo sama-sama kita bergerak, mengubah masyarakat kita dari masyarakat agraris ke industri” itulah yang saya pahami ketika mendengar Bu Sunarya atau Pak Mochtar dimana hukum pembangunan adalah hukum yang bagaimana menjadi sarana pembangunan, tidak berbicara infrastruktur.

Saya sepakat dan itulah yang pernah saya sampaikan, GBHN kita buat

bersama-sama oleh MPR yang sebagai sebuah kebijakan negara jadi disusun oleh lembaga negara secara bersama-sama. Saya merasakan bagaimana saya di komisi yudisial, harus menyesuaikan kebijakan itu dengan kebijakan presiden, seperti sekarang misalnya presiden memiliki beberapa kebijakan dimana kebijakan presiden berbicara soal penegakan hukum tapi pada level tertentu, saya bilang bahwa ini tidak cocok dengan komisi yudisial dan anggaran tidak sesuai dengan apa yang diinginkan oleh program presiden, sehingga kadang kala yang menentukan lembaga lain adalah presiden bukan kita yang harus menentukan bersama. Utusan golongan menjadi penting untuk merumuskan bersama dan kemudian lahir perencanaan dan Haluan Negara yang lain lalu nanti silahkan kandidat Presiden dipilih secara langsung untuk menafsirkan kerangka strategi yang dapat dilakukan untuk melaksanakan GBHN.

PSKN (Susi Dwi H.) : *Terima kasih banyak Kang Aidul karena penjelasannya sudah banyak sekali menjawab apa yang menjadi proposal yang akan kita ajukan.*



BADAN PENGKAJIAN MPR RI 2020

**KAJIAN AKADEMIK:
KONSTITUSIONALISASI HALUAN NEGARA
PADA UUD NRI TAHUN 1945 PASCA AMANDEMEN**



ISBN 978-602-5676-72-7



www.mpr.go.id



[mprgoind](https://www.facebook.com/mprgoind)



[mprgoind](https://twitter.com/mprgoind)



[mprgoind](https://www.instagram.com/mprgoind)



[MPR RI](https://www.youtube.com/channel/UCv8v8v8v8v8v8v8v8v8v8v8)

INDONESIA
INI BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI