



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENGAJIAN MPR RI
2021

ISBN 978-623-6191-31-6



9 786236 191316

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

Naskah Akademik dari
Universitas Islam Negeri Sayyid
Ali Rahmatullah Tulungagung



Tidak
Diperjualbelikan



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

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

**BADAN PENGKAJIAN MPR
2021**

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

ISBN: 978-623-6191-31-6

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Drs. Tamsil Linrung

PENGARAH:

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

PENANGGUNG JAWAB:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:

Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah

Mizza Faridatul Anifah, Lia Riska Mala, Zakiyya Surya Nada, Joko Purnomo,

dan Djagad Sultan Qadly Zaka

(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2021 Tingkat Mahasiswa S-1)

EDITOR

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

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang;

KATA PENGANTAR

Dengan rahmat Allah SWT dan karunia-Nya, Naskah Akademik tentang rancangan pembuatan Peraturan Perundang Undangan terkait dengan Rekonstruksi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensial Murni yang Berdasar pada Pancasila dan NKRI. Tim kami bekerja berdasarkan upaya untuk berkontribusi dalam pembangunan hukum nasional dan turut serta dalam partisipasi dalam Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2021.

Dalam penyusunan hingga ke tahap akhir Naskah Akademik ini dilakukan dalam waktu yang telah ditentukan serta terlaksana disebabkan bantuan, semangat serta dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, kami menghaturkan terimakasih kepada Ketua MPR Bapak Bambang Soesatyo, Sekretaris Jendral MPR Bapak Dr. Ma'ruf Cahyono SH, MH., Rektor UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung Prof. Dr. Maftukhin, M. Ag., Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Bapak Dr. H. Ahmad Muhtadi Ansor, M. Ag., Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Ibu Dr. Hj. Nur Fadhilah, S. H. I., M. H., Bapak Ahmad Gelora Mahardika, M. H. yang telah banyak menyumbangkan waktu, tenaga dan pemikiran serta telah menemani dari awal hingga akhir Naskah Akademik ini dibuat serta tidak lupa kepada teman-teman, sahabat, dan keluarga yang tidak dapat disebutkan namanya satu per satu.

Dalam pembuatan Naskah Akademik ini kami sangat menyadari bahwa Naskah ini kurang dari kata sempurna karena pada dasarnya kami hanyalah manusia yang tidak luput dari salah dan lupa. Maka, kami mengharap kritik dan saran yang membangun sehingga kami dapat mengevaluasi hasil karya kami dan menjadi lebih baik lagi.

Dengan diselesaikannya Naskah Akademik ini semoga kami dapat memberikan hasil yang terbaik dan bermanfaat bagi seluruh akademisi dan seluruh mahasiswa yang *concern* didalam bidang Ilmu Perundang-Undangan

Tulungagung,
Tim Penyusun

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



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang “*Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*” merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2021. Peserta non-finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 19 (sembilan belas) tim yaitu dari Universitas Bengkulu, Universitas Sumatera Utara, Universitas Jember, UIN Alauddin Makassar, UGM (Tim A), Universitas Sam Ratulangi, Universitas Syiah Kuala, Universitas Tarumanegara, Universitas Sebelas Maret (Tim A & B), UIN Sunan Kalijaga (Tim A & B), Universitas Pelita Harapan, Universitas Trisakti, Universitas Diponegoro, Universitas Mulawarman (Tim A & B), Universitas Darma Agung, dan Universitas Sayyid Rahmatullah.

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

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

Kepala Biro Pengkajian,

22



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

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

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

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

kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

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

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

Sekretaris Jenderal MPR RI,



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



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

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

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

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

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

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

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

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

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

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djarot Saiful Hidayat', with a horizontal line underneath it.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Amandemen ketiga UUD NRI 1945 telah merubah posisi MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang setara dengan Presiden, DPR, DPD, MA, MK dan MA. Akan tetapi, transformasi MPR tersebut berdampak pula terhadap salah satu kewenangannya yaitu menetapkan GBHN yang sebelum dilakukannya amandemen berfungsi sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Perubahan tersebut berdampak terhadap arah pembangunan nasional yang tidak berkesinambungan. Hal itu disebabkan, setiap bergantinya Pemerintahan, Presiden selalu berusaha mengimplementasikan visi-misinya yang kerap kali tidak sejalan dengan Presiden sebelumnya. Padahal, sistem perencanaan pembangunan selayaknya bukan dimiliki oleh kelompok tertentu semata, akan tetapi untuk seluruh rakyat Indonesia. Akan tetapi, sejalan dengan salah satu kesepakatan para pendiri bangsa dalam konstitusi bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, maka pengaturan terkait arah pembangunan nasional harus sejalan dengan kerangka sistem pemerintahan presidensial. Berdasarkan hal tersebut diatas, naskah akademik ini hendak melakukan penelitian terkait penerapan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial yang berdasarkan Pancasila dan NKRI.

Kata Kunci: amandemen, presiden, pembangunan

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENKAJIAN	v
KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	vii
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI	ix
ABSTRAK	xii
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A.Latar Belakang	1
B.Identifikasi Masalah	10
C.Tujuan dan Kegunaan Penyusunan	10
D.Metode	11
BAB II PEMBAHASAN KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	13
A.Kajian Teoritis	13
B.Praktek Empiris	41
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN TERKAIT	53
A.Undang-Undang Dasar	53
B.TAP MPR	54
C.Undang-Undang	55
D.Peraturan Presiden.....	58
E.Studi Komparasi dengan Negara Lain.....	68
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, LANDASAN YURIDIS	73
A.Landasan Filosofis.....	73
B.Landasan Sosiologis.....	74
C.Landasan Yuridis	74

BAB V	SASARAN, JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN DAN	
	MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	77
	A.Sasaran	77
	B.Jangkauan dan Arah Pengaturan	77
	C.Materi Muatan	77
BAB VI	PENUTUP.....	105
	A.Simpulan	105
	B.Saran.....	108
DAFTAR PUSTAKA	113
BIODATA TIM PENULIS	121

BAB I

PENNDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Amandemen II UUD NRI 1945 telah merubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia termasuk terkait Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan konstitusi tersebut tidak lagi memposisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya sederajat dengan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan lembaga kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) serta Komisi Yudisial (KY).¹

Implikasi dari perubahan tersebut adalah MPR tidak lagi berposisi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya.² Hal itu merupakan konsekuensi dari pilihan sistem bernegara para *founding fathers* yaitu sistem pemerintahan presidensial yang mana menempatkan Presiden sebagai mandataris rakyat, dalam artian Presiden semata-mata bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat bukan kepada MPR.

Namun, konsekuensi bergesernya fungsi dan peran MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara menciptakan persoalan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut disebabkan, salah satu produk hukum MPR yang dikenal dalam sistem hukum Indonesia yaitu Ketetapan MPR mempunyai status hukum yang tidak jelas. Kondisi itu dikarenakan, Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku, ditetapkan oleh MPR ketika MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan selaku lembaga penetap Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara serta selaku lembaga pemilih (*elektorat*) Presiden dan Wakil Presiden.³ Oleh karena itulah, pasca amandemen kedua, MPR secara kelembagaan tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menerbitkan

1 Ahmad Gelora Mahardika, "Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 344–52.

2 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005): 50.

3 Maria Farida Indrarti, *Ilmu Perundang-Undangan* (Jakarta: Kanisius, 2007): 77.

TAP MPR baru ataupun mencabut TAP MPR/MPRS yang masih berlaku.

Secara normatif, ketiadaan fungsi dan kewenangan MPR dalam menerbitkan TAP MPR tidak hanya berdampak pada status hukum TAP MPR/MPRS yang saat ini masih berlaku, akan tetapi juga berdampak terhadap salah satu materi yang selalu diatur dalam TAP MPR yaitu Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Konsekuensi dari ditiadakannya TAP MPR membuat MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan GBHN yang pada konstitusi sebelum amandemen ke-3 merupakan acuan atau prinsip dasar negara dalam arah pembangunan nasional.

Meskipun secara substansi, pengaturan terkait GBHN telah digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang pembentukannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, akan tetapi dalam praktek empirisnya, keduanya mempunyai daya ikat yang berbeda. Berbeda dengan GBHN yang mempunyai kekuatan hukum memaksa serta cenderung sulit dilakukan perubahan, sementara itu RPJMN yang bentuk hukumnya adalah Perpres memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi Presiden untuk melakukan perubahan tergantung pada visi dan misinya. Model pengaturan seperti ini menciptakan konstruksi pembangunan mutlak tersentral pada kekuasaan eksekutif (Presiden), dalam artian pembangunan nasional bergantung pada pragmatisme Presiden yang tersarikan dalam visi-misi ketika proses pemilihan. Hal itu sejalan dengan pendapat Ardilafiza yang menyebut sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD 1945 sebagai sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada mekanisme pasar. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau filosofis negara, apalagi keberlanjutan visi dan misi Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat pemilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan.⁴

4 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 427–45.

Kerap kalinya terjadi pergantian RPJMN berdampak terhadap instabilitas pembangunan nasional. Hal tersebut dikarenakan, setiap terjadi transisi pemerintahan, terjadi pula perubahan terhadap RPJMN. Hipotesis itu dapat dibuktikan dengan melihat era Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dimana RPJMN terus menerus mengalami perubahan. Dalam RPJMN periode 2004-2009, pemerintah memiliki visi mewujudkan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai. Sementara itu, pada periode 2009-2014 pemerintah mengusung visi terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan. Disisi lain, pada periode 2014-2019, pemerintah mencanangkan visi terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong. Terlihat dalam ketiga visi tersebut, tidak ada kesamaan yang sistematis dan berkesinambungan, kondisi itu berimplikasi terhadap arah pembangunan nasional yang menjadi tidak terarah.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN muncul kembali dipermukaan. Permasalahan tersebutlah yang kemudian memicu munculnya nuansa kebatinan bagi MPR untuk menerbitkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019 yang didalam salah satu rekomendasinya menawarkan konsep Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Pilihan nomenklatur dalam rekomendasi tersebut tidak dimaksudkan sekedar untuk membedakan dengan nomenklatur GBHN yang pernah ada sebelumnya. Di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara, hanya akan memuat kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai luhur falsafah bangsa Pancasila, serta merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Pokok-Pokok Haluan Negara akan menjadi rujukan atau arahan (*direction*) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Dengan demikian, hadirnya Pokok-Pokok Haluan Negara sama sekali tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan Pemerintah untuk menyusun cetak biru (*blueprint*) pembangunan. Pokok-Pokok Haluan Negara justru dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial yang mana Presiden bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat yang didasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI 1945, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.

Konsep tersebut sejalan dengan gagasan Yudi Latif yang melihat bahwa sistem presidensial yang saat ini berjalan di Indonesia tidak sejalan dengan konsep NKRI yang ber-Bhineka Tunggal Ika, akan tetapi lebih mengedepankan aspek demokrasi mayoritarian, dimana pemenang akan sibuk menerjemahkan visi-misinya tanpa mempertimbangkan suara pemilih lainnya. Hal ini tentu saja bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang mengedepankan permusyawaratan (*consensus*) dalam pengambilan kebijakan. Menurut Yudi Latif, demokrasi mayoritarian tidak *compatible* untuk Indonesia karena akan mengancam kelompok minoritas. Demokrasi mayoritarian hanya cocok jika pemerintahan dapat dimenangkan secara bergantian baik pihak mayoritas dan minoritas, yang itu hanya mungkin terjadi dinegara yang menganut sistem dwi partai seperti Amerika, Inggris, Selandia Baru dan Barbados. Selain itu demokrasi mayoritarian juga cocok bagi negara yang masyarakatnya homogen. Dua kondisi tersebut tidak ada di Indonesia, sehingga model demokrasi mayoritarian dianggap tidak akan cocok untuk diberlakukan di Indonesia.⁵

Dalam konteks negara kekeluargaan dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidaklah diserahkan kepada Presiden sebagai ekspresi kekuatan mayoritarian. Kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap. Karena itu, para *founding fathers* merumuskan UUD 1945 dengan menempatkan MPR sebagai lembaga perwakilan terlengkap karena di dalamnya terdapat unsur DPR, utusan golongan dan utusan daerah, yang masing-masing unsur mencerminkan keterwakilan politik, fungsional dan teritorial, sehingga seluruh elemen masyarakat hendak dirangkul dan diberikan tempatnya di lembaga perwakilan.⁶ Berdasarkan hal tersebut diatas, dimunculkannya kembali PPHN menjadi sesuatu yang bersifat urgen. Akan tetapi, manakala memunculkan PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat beberapa pertanyaan yang harus dijawab terlebih dahulu antara lain lembaga negara mana yang mempunyai kewenangan untuk menetapkan PPHN, bagaimana posisi PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, apa bentuk hukum yang paling tepat, bagaimana mekanisme pengawasannya, lantas apa sanksinya apabila Presiden tidak menjalankan?. Hal ini penting, dikarenakan

5 Mei Susanto.

6 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, 2007:153.

penempatan PPHN haruslah didesain dalam kerangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang berbasis NKRI dan Pancasila.

Pertama, terkait lembaga pembentuknya. manakala menelisik keberadaan sejumlah lembaga negara yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik itu dalam rumpun kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif, secara fungsi dan peran, MPR merupakan lembaga negara yang paling layak merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Hal itu disebabkan MPR merupakan lembaga negara gabungan dari DPR (representasi Partai Politik) dan DPD (representasi daerah) yang keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum.

Selain itu, MPR juga merupakan satu-satunya lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mempunyai kewenangan melakukan amandemen konstitusi, oleh karena itulah produk hukum yang diterbitkan oleh MPR mempunyai kekuatan sederajat dengan konstitusi manakala dilihat dalam konteks kelembagaan. Berdasarkan hal tersebut, apabila PPHN hendak dimunculkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, secara kelembagaan, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang paling berwenang diantara lembaga negara lainnya.

Kedua, terkait posisi PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu hal yang harus diperhatikan manakala memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan PPHN adalah bahwa PPHN didesain dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial bukan parlementer. Oleh karena itulah PPHN sebagai produk hukum yang diterbitkan oleh MPR selayaknya tidak menjadi alasan untuk mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Posisi PPHN selayaknya diposisikan sebatas sebagai panduan (*guideline*) tetap bagi Presiden dalam menata visi dan misinya bukan sebagai alat untuk memberikan sanksi kepada Presiden. Proses *impeachment* tetaplah mengikuti prosedur sebagaimana yang diatur dalam konstitusi.

Ketiga, terkait bentuk hukum yang digunakan untuk mengakomodir PPHN. Berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat sejumlah opsi relevan yang dapat digunakan sebagai bentuk hukum pengaturan PPHN, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar

Pilihan bentuk hukum ini sangat kuat karena merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi, namun kelemahannya pengaturan PPHN tidak cukup dirumuskan dalam satu ayat atau satu pasal, sehingga akan mengubah secara total sistematika UUD NRI 1945 dan perubahan secara adendum akan sangat sulit dilakukan. Selain itu, perubahan UUD NRI 1945 akan sering dilakukan, terutama ketika diperlukan penyesuaian PPHN karena adanya perkembangan kemajuan yang perlu diakomodasi dalam PPHN.

2. TAP MPR

Kedudukan hukum TAP MPR kuat, karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR berada di atas Undang- Undang. Selain itu, prosedur perubahan TAP MPR lebih mudah daripada melakukan amandemen UUD NRI 1945 yang mensyaratkan prosedur khusus dan sangat ketat. Ditambah lagi, keberadaan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya Pasal 2 dan Pasal 4 hanya dapat diselesaikan melalui TAP MPR.

3. Undang-Undang

Pilihan bentuk hukum ini lebih lemah dibandingkan dengan pilihan bentuk hukum diatur dalam UUD NRI 1945 maupun melalui TAP MPR. Beberapa kelemahan lainnya adalah sebagaimana yang terjadi selama ini yaitu Undang-Undang tidak memberikan jaminan pelaksanaan karena dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak dikenal Undang-Undang payung. Akan sangat berbahaya jika Pokok- Pokok Haluan Negara diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya Pasal 2 dan Pasal 4 tidak seluruhnya dapat diselesaikan melalui Undang-Undang.

Ketiga pilihan tersebut merupakan alternatif-alternatif yang dapat digunakan sebagai bentuk hukum pengaturan PPHN. Akan tetapi, mengacu pada latar belakang historis PPHN yang dulunya diatur dalam Ketetapan MPR, maka pemilihan TAP MPR sebagai payung hukum PPHN menjadi sesuatu yang logis serta rasional.

Namun menilik dari kondisi sistem hukum Indonesia, TAP MPR sebagai produk hukum yang dahulu diterbitkan oleh MPR, saat ini masih

mempunyai status hukum yang tidak jelas. Hal itu disebabkan tidak semua TAP MPR/MPRS bisa dikonversi menjadi Undang-Undang sebagaimana amanat Pasal 4 TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003. Kondisi tersebut dikarenakan, sebagian TAP MPR mempunyai karakteristik sebagaimana produk hukum yang berbentuk *beschikking* (keputusan atau ketetapan) bukan *regeling* (peraturan). Hipotesis tersebut dapat dibuktikan dengan melihat salah satu contoh TAP No. XI/MPR/1998 yang menyebutkan upaya pemberantasan KKN harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat, termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak asasi manusia.⁷ Penyebutan nama Presiden Soeharto pada hakikatnya tidak sejalan dengan prinsip dasar peraturan perundang-undangan yaitu bersifat umum-abstrak. Sebagai sebuah produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), TAP MPR selayaknya bersifat umum dan abstrak serta tidak menyebut nama seseorang secara spesifik.

Memang sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dibedakan antara penggunaan istilah peraturan yang bersifat *regeling* dengan keputusan yang bersifat *beschikking*. Akan tetapi, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, penggunaan kedua istilah *peraturan* dan *keputusan* dibedakan dengan tegas. Peraturan merupakan produk pengaturan (*regeling*), sedangkan keputusan merupakan produk penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*).⁸ Oleh karena itulah, amandemen konstitusi yang mengembalikan kewenangan MPR untuk menerbitkan TAP MPR selayaknya diikuti pula penegasan terkait status TAP MPR.

Selanjutnya terkait posisi TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, posisi TAP MPR adalah berada dibawah UUD NRI 1945 dan diatas Undang-Undang. Mengacu pada teori yang disampaikan Hans Nawiasky, secara substansi dan materil, TAP MPR tidak dapat dikategorikan

7 Agus Rasyid Candra Wijaya, "Pengujian Norma Hukum Ketetapan Mpr No. Xi/Mpr/1998 Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY* 24, no. 1 (2017): 1, <https://doi.org/10.22219/jihl.v24i1.4263>.

8 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006):76.

sebagai undang-undang formal (*formell gesetz*), karena sifat TAP MPR sama dengan UUD (*staat gerundgesetz*) yaitu sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi dalam negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Hal-hal tersebut yang membedakannya dari norma undang-undang, karena pengaturan dalam undang-undang dapat mengatur warga negara secara langsung, dan juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya.⁹ Akan tetapi, mengacu pada doktrin yang digagas Adolf Julius Merkl yaitu *das doppelte rechtsanilitz*, yang mana norma hukum memiliki dua wajah, yaitu norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Oleh karena itulah, manakala TAP MPR mempunyai substansi yang sama dengan UUD NRI 1945 yaitu sebagai *staat gerundgesetz* selayaknya kedudukan TAP MPR tidak berada dibawah UUD akan tetapi setara.

Keempat, terkait mekanisme pengawasan terhadap pemberlakuan PPHN. Konsekuensi dari penempatan PPHN kedalam TAP MPR maka diperlukan lembaga yang mampu memastikan segala produk peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah dan DPR harus sejalan dengan PPHN. Apabila mengacu pada Pasal 24 UUD NRI 1945, terdapat dua lembaga peradilan yang mempunyai kewenangan melakukan pengujian yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan pasal 24A UUD NRI 1945, Mahkamah Agung dibatasi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, disisi lain, Mahkamah Konstitusi kewenangannya terbatas pada menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam konteks ini dapat dilihat, TAP MPR tidak diidentifikasi sebagai peraturan yang dapat diuji ataupun menjadi batu uji bagi peraturan dibawahnya. Apabila TAP MPR dikelompokkan sebagai *staat gerundgesetz*, maka TAP MPR selayaknya tidak menjadi objek pengujian. Hal itu disebabkan, istilah *gerundgesetz* dalam bahasa Jerman mempunyai makna yang sama dengan *grondwet* yang dalam bahasa Inggris disebut *constitution*. Mengacu pada pendapat Thomas Paine, konstitusi atau *verfassung* dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah

9 Indrarti, *Ilmu Perundang-Undangan* : 76.

untuk rakyat “*A constitution is not the act of government, but of a people constituting a government and a government without a constitution is power without right*”.¹⁰ Oleh karena itulah sebagai produk hukum yang ditetapkan oleh rakyat, TAP MPR selayaknya menjadi batu uji peraturan perundang-undangan bukan menjadi objek uji, karena yang berhak menguji TAP MPR hanyalah MPR sendiri sebagai wujud representasi rakyat secara keseluruhan.

Kelima, terkait sanksi apabila Presiden tidak menjalankan PPHN. Sebagai upaya meneguhkan sistem pemerintahan presidensial dalam kerangka Pancasila dan NKRI, penerapan sanksi *impeachment* tidak selayaknya dilakukan apabila Presiden tidak menjalankan PPHN. Akan tetapi, penerapan sanksi dapat dilakukan dengan mengoptimalkan salah satu fungsi DPR dalam UUD NRI 1945 yaitu hak *budgeting*. Implikasi dari dimunculkannya PPHN, maka pola anggaran harus menyesuaikan dengan arah pembangunan nasional yang diatur dalam PPHN. Oleh karena itulah, konstitusi harus mengatur terkait kewajiban DPR untuk menolak RAPBN yang dilakukan oleh Pemerintah sepanjang RAPBN tidak sesuai dengan arahan yang terdapat dalam PPHN. Apabila Pemerintah menolak untuk melakukan penyesuaian, maka Pemerintah harus menggunakan APBN tahun sebelumnya.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, penerapan PPHN tidak bisa dilakukan secara serta merta, akan tetapi diperlukan penataan yang optimal untuk memastikan pemberlakuan PPHN selaras dengan sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut penting, karena sejarah PPHN yang dulu berbentuk GBHN mempunyai karakteristik yang hanya terdapat di negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Berdasarkan hal tersebutlah, naskah akademik ini berencana untuk melakukan penelitian terkait penerapan PPHN yang ideal sebagai wujud pengukuhan Indonesia selaku negara dengan sistem pemerintahan presidensial berlandaskan Pancasila, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika.

10 Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* : 9.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penelitian ini hendak menjawab permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah desain konstitusional pemberlakuan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam kerangka Sistem Presidensial berlandaskan Pancasila, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia?
2. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis terkait dengan penerapan Pokok-Pokok Haluan Negara?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan serta materi muatan Rancangan Undang-Undang terkait dengan pemberlakuan Pokok-Pokok Hukum Nasional?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH

AKADEMIK

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang telah dipaparkan diatas, tujuan dari penyusunan Naskah Akademik terkait dengan pemberlakuan Pokok-Pokok Hukum Negara adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan arah pembangunan nasional dan pemberlakuan Pokok-Pokok Hukum Negara dalam sistem hukum Indonesia.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis pembentukan Rancangan Amandemen Undang-Undang Dasar terkait pemberlakuan Pokok-Pokok Haluan Negara.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah peraturan serta materi muatan dalam Rancangan Amandemen Undang-Undang terkait dengan

pemberlakuan Pokok-Pokok Haluan Negara.

D. METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Sejalan dengan itu, maka sumber penelitian hukum berupa bahan-bahan hukum (primer, sekunder, dan tersier) seperti peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, tulisan-tulisan, literatur, hasil penelitian serta kamus hukum akan dipergunakan.

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan, sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (bahan-bahan tersier).¹¹

Berdasarkan metode tersebut, data dan informasi yang diperoleh akan disusun secara deskriptif dan sistematis untuk memudahkan bagi pengambilan kebijakan dan membantu perumusan norma oleh perancang perundang-undangan (*legal drafter*). Penyusunan Naskah Akademik tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini juga didukung oleh studi perbandingan hukum dengan mengambil bahan hukum sekunder yang tidak hanya dari bahan pustaka Indonesia, tetapi juga dari literatur asing yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang didapatkan oleh tim penyusun dari jurnal internasional.

Dalam memperkaya substansi, maka Naskah Akademik tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan menggunakan analisis kualitatif yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan. Bahan-bahan hukum primer bukan saja peraturan perundang-undangan nasional, tetapi juga peraturan-peraturan terkait di tingkat Internasional.

11 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2007 :141.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Tentang Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yaitu sistem dan pemerintahan. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri atas bagian-bagian, di mana bagian yang satu dengan yang lain saling berkaitan satu sama lain. Yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan memengaruhi keseluruhannya itu.¹² Adapun pengertian pemerintahan itu sendiri. Menurut Syafie dan Azikin pemerintah adalah sekelompok orang tertentu yang secara baik dan benar melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintah itu sendiri.¹³ Sedangkan menurut, Woodrow Wilson pemerintah merupakan suatu kekuatan pengorganisasian, tidak semua selalu berkaitan dengan organisasi angkatan bersenjata, akan tetapi dua atau sekelompok orang dari berbagai macam kelompok masyarakat yang diselenggarakan dari suatu organisasi agar mewujudkan suatu tujuan dan sasaran dengan mereka, dengan cara memberikan hal-hal yang memperhatikan urusan publik.¹⁴

Sedangkan dalam artian luas, pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negeri tersebut. Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.¹⁵

Menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan berkenaan dengan sistem hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.¹⁶ Ada dan tidak

12 Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2004:104

13 Syafii, I. K dan Azikin A, *perbandingan pemerintahan* Bandung, Refika Aditama, 2007: 10

14 *Ibid.*: 9-10

15 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2010 :147

16 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2011, cetakan kedua:148

suatu hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif, serta adanya sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial “*cabinet government system and presidential government or the fixed executive system*”. Sedangkan dalam ilmu negara sistem pemerintahan adalah hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki ataupun republic, yang mengenai hubungan antara pemerintah dan badan yang memiliki rakyat.¹⁷

Sedangkan dalam literatur dikenal dengan adanya tiga sistem pemerintahan, yaitu:

- a) *Sistem pemerintahan presidensial*
- b) *Sistem pemerintahan parlementer*
- c) *Sistem pemerintahan semi-presidensial*
- a) *Sistem Pemerintahan Presidensial*

Sejarah konsep sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dilepaskan dari *trias politica* yang diterangkan oleh John Locke pada tahun 1632-1704 melalui “*Two Treatises on Civil Government*”. Kemudian dikembangkan lagi oleh Montesquieu pada tahun 1748 dalam “*Esprit des Lois*” yang mana dalam pembahasannya menyangkut perihal tiga kekuasaan yaitu, legislative, eksekutif dan yudikatif.

Sejalan dengan teori John Locke dan Montesquieu, Rusadi Kantaprawira dalam bukunya Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar, menuliskan bahwa trias politica yang dimaksud John Locke dan Montesquieu menyangkut tiga kekuasaan beserta kewenangannya, yaitu: 18

- 1) Legislatif, yang memiliki kewenangan membuat undang-undang
- 2) Eksekutif, sebagai pelaksana undang-undang
- 3) Yudikatif, yang memiliki kewenangan sebagai pengawas jalannya undang-undang dan mengadili atas tindakan pelanggaran terhadap undang-undang.

Menurut Jimly Assididqie, sistem pemerintahan presidensial memiliki keuntungan yaitu untuk menjamin stabilitas pemerintahan.

17 Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, Jakarta, RajawaliGrafindo Persada, 2013, cetakan kedua: 23.

18 Rusadi Kantaprawira, *Sistem politik Indonesia suatu model pengantar*; Bandung, Sinar Baru Algasindo, 1999:140

Namun, sistem ini juga tidak luput dari kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya yang besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahirnya sistem presidensial.¹⁹

Jimly Asshidiqie mengemukakan ada sembilan ciri sistem presidensial, antara lain:²⁰

- 1) Terdapat pemisahan yang jelas antara eksekutif dan legislatif
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak dapat dibagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara dan sebaliknya
- 4) Presiden mengangkat para Menteri sebagai pembantu Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki eksekutif demikian pula sebaliknya
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi oleh karena itu eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi
- 8) Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat
- 9) Kekuasaan tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer melainkan tersebar.

Menurut Mahfud MD ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:²¹

a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan

19 Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana, 2009, cetakan kesatu : 49.

20 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia (pasca reformasi)*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, 2007:316

21 Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, Edisi Revisi, 2000:74

- b) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR)
- c) Menteri-menteri bertanggungjawab kepada Presiden
- d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat

Adapun kelebihan dan kekurangan dari sistem presidensial, antara lain:

- 1) Kelebihan
 - a) Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen
 - b) Masa jabatan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu
 - c) Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- 2) Kekurangan
 - a) Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung parlemen sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak
 - b) Sistem pertanggungjawaban kurang jelas
 - c) Pembuat keputusan atau kebijakan public umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas
 - d) Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama Sementara itu, menurut Bagir Manan dalam sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif, untuk fungsi kepala pemerintahan dan kepala negara ada pada satu tangan dan tunggal. Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem presidensial tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi langsung bertanggungjawab kepada rakyat dengan alasan bahwa Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.²²

Pemerintahan presidensial, faktanya bukanlah satu-satunya sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara-negara di dunia. Ada beberapa sistem pemerintahan lain yang dapat digunakan, antara lain:

b) Sistem pemerintahan parlementer

22 Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta, FH UII Press, 2006: 49-50

Adapun ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer antara lain:²³

1. Kepala negara sebagai simbol/lambang negara yang hanya mempunyai tugas-tugas yang bersifat formal.
2. Pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya/nyata adalah perdana Menteri sebagai pemimpin kekuasaan eksekutif beserta para Menteri-menterinya. Perdana Menteri bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat.
3. Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan terpilih atas dukungan mayoritas di parlemen.
4. Masa jabatan perdana Menteri beserta kabinet ditentukan berdasarkan dukungan mayoritas parlemen.

c). Sistem Pemerintahan Quasi (Campuran)

Sistem pemerintahan quasi pada hakikatnya adalah gabungan sistem antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem parlementer. Hal ini disebabkan adanya situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Sistem pemerintahan quasi pada prakteknya dibagi menjadi dua sistem. Pertama, pemerintahan sistem quasi presidensial, yang mana Presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet. Akan tetapi, Presiden bertanggungjawab kepada lembaga dimana Presiden seharusnya menyampaikan pertanggungjawabannya, atau biasanya dalam hal ini adalah lembaga legislatif, dimana lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden terbukti melanggar hukum. Kedua, pemerintahan quasi parlementer, yang mana Presiden, Raja dan Ratu adalah kepala negara yang tidak lebih hanya sebagai kepala simbol saja. Kekuatan eksekutif adalah kabinet yang terdiri dari perdana Menteri dan Menteri-menteri yang bertanggungjawab secara sendiri-sendiri atau bersama kepada parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan quasi parlemen ini, lembaga legislatif sendiri sebagai penguasa parlemen dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Sistem pemerintahan campuran telah dianut oleh beberapa negara di dunia antaranya, Perancis, Jerman dan India. Di negara Perancis, Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana Menteri diangkat langsung oleh Presiden dari

23 Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Jakarta, Rajawali Per, 2010, cet. Pertama:259-262

partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas parlemen.²⁴ Beda halnya dengan negara Singapura, yang lebih menonjolkan sistem parlementer dengan menetapkan model “*dual executive*” ditangan Presiden dan perdana Menteri, akan tetapi pada praktiknya kedudukan Presiden hanya sebagai simbolik.²⁵ Oleh karena itu, selaras dengan perkembangannya, pemerintahan tidak bisa lepas dari negara dan arah pembangunannya, yang mana negara merupakan organisasi dalam suatu wilayah, yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan di taati oleh rakyatnya. Serta setiap negara tentu memiliki arah pembangunan yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya. Karena itulah, dibutuhkan suatu keselarasan antara kebutuhan negara dan kebijakan pemerintah dalam menetapkan arah pembangunan dan kebijakan-kebijakan lainnya.

2. Tentang Negara dan Arah Pembangunan

a. Negara

Sejak diterima secara umum sebagai pengertian yang menunjukkan organisasi teritorial suatu bangsa yang memiliki kedaulatan, kata “Negara” mengalami berbagai pemahaman tentang hakikatnya. Negara merupakan integrasi dari kekuatan politik, atau organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah agency (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerja sama sekaligus suasana antagonitis dan penuh pertentangan.²⁶

Negara sebagai sebuah organisasi sosial yang mana sesuatu yang lahir dan berkembang bersama dengan peradaban manusia. Beberapa ahli berpendapat mengenai definisi negara yaitu negara merupakan badan yang dominan, hegemonik, dan mandiri dalam membuat kebijakan menurut Poulantzas.²⁷ Menurut Anthony Giddens negara merupakan badan yang kuat untuk menggapai tujuan jangka panjang guna melindungi sistem produksi kapitalis.²⁸ Max Weber berpendapat bahwa negara adalah suatu

24 Jimly Asshiddiqie, *pokok-pokok hukum tata negara Indonesia (pasca reformasi)*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, 2007:319

25 *Ibid.*, hlm. 319

26 Kasful Anwar Us, Dimensi hubungan negara, politik dan pendidikan, TA'DIB, Vol. XV. No. 02, 2010:299.

27 Richard Bryan, “The State and Institutionalisation of Capital: Approach To Analysis, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 17 No. 3, 1987:257- 258.

28 Anthony Giddens dan David Held (Editors), 1987, *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai Kelompok, Kekuasaan, dan Konflik*, terjemahan Vedi R. Hadiz, Jakarta,

masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.²⁹ Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, negara merupakan suatu daerah yang rakyatnya diperintah oleh pejabat yang menuntut kepatuhan warganya menurut aturan serta melalui kontrol dan kekuasaan yang sah.³⁰ Jika diperhatikan berbagai pendapat para pakar di atas menunjukkan sifat spekulasi filosofis mengenai kedudukan negara sebagai alat/*agency* yang mempunyai wewenang tertentu dalam mengendalikan persoalan-persoalan dalam suatu wilayah tertentu. Singkatnya, negara merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan dan alat itu berupa organisasi yang berwibawa.³¹

The 1933 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States menyebutkan bahwa adanya empat unsur-unsur berdirinya suatu negara, Unsur-unsur tersebut, yaitu:³²

- a. Jangkauan wilayah yang pasti;
- b. Diselenggarakan oleh pemerintahan yang efektif;
- c. Adanya penduduk sebagai warga negara yang tetap; dan
- d. Kemampuan untuk melakukan hubungan internasional, termasuk kewajiban menaati perjanjian internasional.

Unsur-unsur itu sering disebut sebagai *the traditional criteria*. Kriteria itu diakui menurut prinsip efektivitas³³ dan dalil dalam bahasa Latin *ex factis jus oritur*,³⁴ yang artinya kepastian hukum menggambarkan sebagian dari fakta.³⁵

Negara pada hakikatnya, bertujuan untuk kesejahteraan dan keamanan. Konteks negara di sini berbeda dengan pemerintah. Negara

Penerbit Rajawali Press:36.

29 Syaiful Bahri, 2010, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Jakarta, Penerbit Total Media:26.

30 Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Jakarta, Penerbit Gaya Media Pratama:79.

31 Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Jakarta, UI Press:13.

32 Crawford J., 2006, *Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press:32.

33 David Raic, *Statehood and the Law of Self-determination*, geboren te's-Gravenhage, 2002,:49

34 Crawford J., 2006, *Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press:45.

35 Ibid : 46.

adalah satu kesatuan antara pemerintah, rakyat, wilayah, seperangkat hukum dan peraturan, dan pengakuan negara lain. Pemerintah adalah institusi/individu yang dibentuk atas seperangkat proses tertentu untuk mengelola negara.

Pemerintah sebagai institusi yang mengelola negara memiliki tujuan untuk mencapai tujuan umum negara tersebut. Untuk Indonesia, tujuan negara termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

b. Arah Pembangunan

Secara umum, pembangunan merupakan suatu proses perencanaan (*social plan*) yang dilakukan oleh birokrat untuk membuat perubahan sebagai proses peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Konseptualisasi pembangunan merupakan proses perbaikan yang berkesinambungan pada suatu masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih sejahtera sehingga terdapat beberapa cara untuk menentukan tingkat kesejahteraan pada suatu negara. Kata pembangunan juga dapat diartikan sebagai usaha untuk mewujudkan kemajuan hidup berbangsa. Akan tetapi pada sebagian besar masyarakat, pembangunan selalu diartikan sebagai perwujudan fisik. Makna pembangunan adalah setiap usaha mewujudkan hidup yang lebih baik sebagaimana yang didefinisikan oleh suatu negara “*an increasing attainment of one’s own cultural values*”.³⁶ Ini yang disebut sebagai cita-cita bangsa. Dengan demikian, pembangunan sangat berkaitan dengan nilai, dan acap kali bersifat transendental, suatu gejala meta-disiplin, atau bahkan sebuah ideologi (*the ideology of developmentalism*). Oleh karenanya, para perumus kebijakan, perencana pembangunan, serta para pakar selalu dihadapkan nilai (*value choice*), mulai pada pilihan epistemologis-ontologis sebagai kerangka filosofisnya, sampai pada derivasinya pada tingkat strategi, program, atau proyek. Pokok pikiran pembangunan tertuju pada cita-cita keadilan sosial. Untuk itu, pembangunan butuh proses dan tahapan terukur. Tahapan itu harus dapat menyentuh berbagai bidang, yakni pertama ekonomi sebagai ukuran kemakmuran materiil. Kedua

36 Moeljarto Tjokrowinoto. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 1996:1

adalah tahap kesejahteraan sosial. Ketiga adalah tahap keadilan sosial.

Dalam aspek sosial, bukan saja aspirasi masyarakat ikut dipertimbangkan, tetapi juga keberadaan lembaga-lembaga sosial (*social capital*) juga ikut dipelihara bahkan fungsinya ditingkatkan. Sementara dalam aspek lingkungan, aspek fungsi kelestarian *natural capital* juga sangat diperhatikan demi kepentingan umat manusia. Dari semua itu, yang terpenting pengambilan keputusan juga berjalan sangat bersih dari beragam perilaku lobi yang bernuansa kekurangan (*moral hazard*) yang dipenuhi kepentingan tertentu (*vested interest*) dari keuntungan semata (*rent seeking*). Demikianlah, hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat secara adil melintasi (menembus) batas ruang (*inter-region*) dan waktu (*inter-generation*). Implikasinya, kajian aspek spasial menjadi kurang relevan dalam keadaan empirik yang telah dilukiskan di atas.³⁷

Realita sebuah Negara yang menuju perkembangan ke arah yang lebih baik dicirikan dengan tingkat pembangunan di negara tersebut. Dengan kata lain jika pembangunan di suatu Negara sudah menunjukkan geliat yang semakin maju maka akan berdampak pada tingkat pertumbuhan khususnya bidang ekonomi, sumber daya, politik dan bidang kehidupan bernegara lainnya.

Dalam praktek pembangunan di banyak negara, setidaknya pada tahap awal pembangunan umumnya berfokus pada peningkatan produksi. Meskipun banyak varian pemikiran, pada dasarnya kata kunci dalam pembangunan adalah pembentukan modal. Oleh karena itu, strategi pembangunan yang dianggap paling sesuai adalah akselerasi pertumbuhan ekonomi dengan mengundang modal asing dan melakukan industrialisasi. Peranan sumber daya manusia (SDM) dalam strategi semacam ini hanyalah sebagai “instrumen” atau salah satu “faktor produksi” saja. Manusia ditempatkan sebagai posisi instrumen dan bukan merupakan subyek dari pembangunan. Titik berat pada nilai produksi dan produktivitas telah mereduksi manusia sebagai penghambat maksimalisasi kepuasan maupun maksimalisasi keuntungan.

Konsekuensinya, peningkatan kualitas SDM diarahkan dalam rangka peningkatan produksi. Inilah yang disebut sebagai pengembangan

37 Nugroho, Iwan dan Rokhmin Dahuri. 2004. Pembangunan Wilayah (Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan). LP3ES, Jakarta :16.

SDM dalam kerangka *production centered development*.³⁸ Bisa dipahami apabila topik pembicaraan dalam perspektif paradigma pembangunan yang semacam itu terbatas pada masalah pendidikan, peningkatan keterampilan, kesehatan, *link and match*, dan sebagainya. Kualitas manusia yang meningkat merupakan prasyarat utama dalam proses produksi dan memenuhi tuntutan masyarakat industrial. Alternatif lain dalam strategi pembangunan manusia adalah apa yang disebut sebagai *people centered development* atau *panting people first*.³⁹ Artinya, manusia (rakyat) merupakan tujuan utama dari pembangunan, dan kehendak serta kapasitas manusia merupakan sumber daya yang paling penting dimensi pembangunan yang semacam ini jelas lebih luas daripada sekedar membentuk manusia profesional dan terampil sehingga bermanfaat dalam proses produksi. Penempatan manusia sebagai subyek pembangunan menekankan pada pentingnya pemberdayaan (*empowerment*) manusia, yaitu kemampuan manusia untuk mengaktualisasikan segala potensinya.

Dalam proses untuk meningkatkan pembangunan maka kebijakan berperan penting. Menurut Mochtar Kusumaatmadja mengungkapkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan), ia mengemukakan bahwa hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.⁴⁰ Hukum diharapkan agar berfungsi lebih dari pada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” *“law as a tool of social engeneering”* atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:⁴¹

“Hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan

38 [Moeljarto Tjokrowinoto, Pembangunan : dilema dan tantangan](#), Pustaka Pelajar, 1996: 95

39 Kuncoro, Mudrajad. 2004. Otonomi & Pembangunan Daerah, *Reformasi, Perencanaan, dtrategi, dan Peluang*, Jakarta, Erlangga :54.

40 Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2003:5

41 Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995:13.

atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.”

3. Teori Demokrasi dan Konstitusi

a. Tentang Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.⁴² Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan prereformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.⁴³

Menyangkut pengertian dari istilah demokrasi ternyata tidak ditemukan keseragaman pandangan diantara pakar ilmu hukum. Hal tersebut disebabkan oleh perbedaan sudut pandang.⁴⁴ W.A Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, yang mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.⁴⁵

Menurut C.F. Strong, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang mana mayoritas anggota masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.⁴⁶

Menurut tafsir R. Kranenburg didalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswtwnschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk

42 Inu Kencana Syafie, Ilmu Politik, Jakarta, PT Rineka Cipta, 2010: 128

43 Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Raja Grafindo, Jakarta, 2014: 196

44 Ibid.

45 Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat, Nusamedia, Jakarata, 2007:4

46 Ibid.

dari dua pokok kata Yunani diatas, maknanya adalah cara memerintahan oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*” yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri mencakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat.⁴⁷

Menurut M. Durverger didalam bukunya “*Les Regimes Politiques*” pengertian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah-pisah. Dalam artian satu sistem pemerintahan negara dimana pada pokoknya semua orang (rakyat) adalah memiliki hak yang sama baik untuk memerintah maupun diperintah.⁴⁸

Demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang mengklaim dirinya demokrasi tetapi pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme, perbedaan kedua aliran yang sangat fundamental ini dapat dilihat bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsataat*) dan yang bersifat totaliter.⁴⁹

Berdasarkan pengertian-pengertian demokrasi diatas, dapat disimpulkan bahwa demokrasi dapat dilihat, baik menurut pengertian formal maupun pengertian materiil. Demokrasi juga dapat dikaji menurut penyelenggaraannya, ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang dilaksanakan secara tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi dalam pengertian formal adalah demokrasi yang tampak menurut formnya (bentuknya). Pemerintahan dalam pengertian yang demikian pada dasarnya tidak terdapat perbedaan diantara negara-negara yang melaksanakannya, hanya saja dapat dijumpai berbagai variasi.⁵⁰

47 Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, Op.cit:3

48 Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Jakarta, PT Rajagrafindo,2014:200

49 Ibid.

50 Eddy Purnama, Negara.Op. Cit:43

Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*). Pada dasarnya ditengarai oleh adanya kekuasaan raja yang diktaktor pada negara-negara kota (*city state*) di Yunani kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktekan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi secara langsung seperti ini dikenal sebagai demokrasi klasik.

Demokrasi secara langsung dalam perkembangannya semakin sulit untuk dipraktekkan karena kondisi wilayah negara yang semakin luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan urusan-urusan pemerintahan yang semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh sebab itu lahirnya sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), dimana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat dalam pemerintahan melainkan diwakili oleh wakil-wakil yang merupakan kehendak rakyat.⁵¹ Demokrasi termasuk sistem pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik yang diselenggarakan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat sendiri, dan bertanggung jawab penuh kepada rakyat.

Permasalahan yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu didalam praktik.⁵² Berbagai pemahaman demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang setiap warga negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, hanya diatas tinta mengklaim berdemokrasi, namun pada hakikatnya cenderung mementingkan kepentingan segelintir elit politik. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik, demokrasi normatif menyangkut gagasan-gagasan tentang demokrasi yang terletak di dalam filsafat dan norma, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya dilapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. memiliki hak yang setara dalam menjalankan suatu

51 Ibid : 46

52 Ibid.

pemerintahan. Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik tetapi keduanya tidak sama.⁵³

Menurut Alamudin, demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan berliku-liku. Sehingga demokrasi sering disebut juga sebagai suatu pelembagaan dari kebebasan. Karena itu mungkin, saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yakni hak asasi dan persamaan didepan hukum yang harus dimiliki setiap masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.⁵⁴

Dari berbagai pendapat tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah terletak pada peran utama rakyat dalam proses sosial dan politik, yakni dalam proses pengambilan kebijakan. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yaitu:⁵⁵

- 1) Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*). Pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- 2) Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- 3) Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat.

Dapat disimpulkan bahwasanya demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di suatu negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara dijalankan oleh pemerintah tersebut. Konsep demokrasi merupakan sistem yang amat penting dalam kaitanya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (*trias politica*) yaitu kekuasaan yang diperoleh dari rakyat digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan

53 Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Jakarta, PT Rajagrafindo, 2014: 197

54 Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, Teori-Teori Demokrasi, Jakarta, Pustaka Setia, 2013: 115

55 Josep A. Scumpeter, Capitalis, socialism & Democracy, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2011: 361

rakyat dan kemakmuran rakyat.

b. Prinsip-prinsip Demokrasi

Berdasarkan pengertian demokrasi, pemaknaan bahwa prinsip demokrasi dalam arah pembangunan nasional merupakan hal mulia yang dicita-citakan. Refleksi prinsip demokrasi dalam arah pembangunan nasional dapat dilihat dari hubungan korelasi yang erat diantaranya. Pada pembahasan sebelumnya telah disinggung bahwa hakikat dari demokrasi terdapat pada peran serta rakyat dalam proses pengambilan kebijakan. Sebagaimana tujuan dari dipilihnya wakil rakyat adalah untuk menampung gagasan maupun aspirasi yang disampaikan oleh rakyat, begitulah demokrasi normatifnya. Namun pada kenyataannya tidak semua aspirasi rakyat dapat ditampung dan disampaikan. Deklarasi Warsawa menegaskan prinsip-prinsip demokrasi yang mencakup 19 (sembilan belas) aspek, antara lain:⁵⁶

- 1) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, melalui pelaksanaan tugas yang tepat dan warga negara sipil memilih wakil-wakil mereka secara teratur melalui pemilu yang bebas dan adil dengan hak pilih yang universal dan sama, terbuka untuk semua pihak, dilakukan secara rahasia, dipantau oleh otoritas pemilu yang independen, dan bebas dari penipuan dan intimidasi.
- 2) Hak setiap orang untuk mendapatkan akses yang sama ke layanan publik dan untuk mengambil bagian dalam urusan publik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas.
- 3) Hak setiap orang atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal nasional atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.
- 4) Hak setiap orang atas kebebasan berpendapat dan berekspresi, termasuk bertukar dan menerima ide dan informasi melalui media apapun tanpa batas.
- 5) Hak setiap orang atas kebebasan berfikir, hati nurani, dan agama.
- 6) Hak setiap orang untuk mendapatkan akses yang sama atas

⁵⁶ Lidya Christin Sinaga, "Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Demokrasi dan HAM di Asean: Studi Kasus Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 10, Nomor 1, 2013 :130-131.

pendidikan.

- 7) Hak pers untuk mengumpulkan, melaporkan, dan menyebarluaskan informasi, berita, dan opini, tunduk hanya pada pembatasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis dan ditentukan oleh hukum dan praktik-praktik internasional yang berkembang di bidang ini.
- 8) Hak setiap orang untuk menghormati kehidupan pribadi keluarga, rumah, dan cara-cara berkomunikasi, termasuk komunikasi elektronik, bebas dari campur tangan sewenang-wenang atau melanggar hukum.
- 9) Hak setiap orang atas kebebasan berkumpul secara damai dan berserikat, termasuk untuk membentuk atau bergabung dengan partai politik mereka sendiri, kelompok-kelompok sipil, serikat buruh atau organisasi lainnya dengan jaminan hukum yang diperlukan untuk memungkinkan mereka beroperasi secara bebas atas dasar perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- 10) Hak kelompok minoritas atau kelompok yang kurang beruntung untuk perlindungan hukum yang sama dan kebebasan untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menganut dan menjalankan agama mereka sendiri, dan menggunakan bahasa mereka sendiri.
- 11) Hak setiap orang untuk bebas dari penangkapan sewenang-wenang atau penahanan; untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan atau hukuman lainnya, dan untuk menerima proses hukum, termasuk untuk dianggap tidak bersalah sampai terbukti bersalah di pengadilan hukum.
- 12) Bahwa hak-hak tersebut, yang penting untuk partisipasi penuh dan efektif dalam suatu masyarakat demokratis, harus ditegakkan oleh peradilan yang kompeten, independen dan tidak memihak, dan terbuka untuk umum, didirikan dan dilindungi oleh hukum.
- 13) Bahwa pemimpin terpilih menjunjung tinggi hukum dan fungsi secara ketat sesuai dengan konstitusi negara yang bersangkutan dan prosedur yang ditetapkan oleh hukum.
- 14) Hak orang-orang yang terpilih untuk membentuk pemerintahan, memangku jabatan, dan memenuhi masa jabatan sebagaimana

ditetapkan secara hukum.

- 15) Kewajiban pemerintah yang dipilih untuk menahan diri dari tindakan ekstra-konstitusional, untuk memungkinkan penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala dan menghormati hasilnya, dan melepaskan kekuasaan tersebut ketika mandat berakhir secara hukum.
- 16) Bahwa institusi pemerintah harus transparan, partisipatif, dan sepenuhnya bertanggung jawab kepada warga negara dan mengambil langkah-langkah untuk memerangi korupsi karena korupsi merusak demokrasi.
- 17) Bahwa legislatif akan terpilih secara transparan dan bertanggung jawab kepada rakyat.
- 18) Bahwa kontrol sipil demokratis atas militer harus dibentuk dan dilestarikan.
- 19) Bahwa semua hak asasi manusia, baik sipil, budaya, ekonomi, politik, maupun sosial, akan dipromosikan dan dilindungi sebagaimana diatur dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia serta instrumen hak asasi manusia lainnya yang relevan.

c. Teori Konstitusi

1. Sejarah Konstitusi

a. Terminologi Klasik

Dari Catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian tentang konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani Kuno *politeia* dan bahasa Latin *constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*.⁵⁷ Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitutio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan diantara kedua istilah dalam sejarah.⁵⁸

Dengan kata lain, pengertian konstitusi di zaman Yunani Kuno masih bersifat materiil, dalam artian belum terbentuk sebagaimana yang

57 Ibnu Sina Chandranegara, "Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum", *Jurnal Cita Hukum*, volume II, Nomor 1, 2014 :55.

58 M. Yasin Al-Arif, "Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Pandecta*, Volume 12, Nomor 2, 2017,:174.

dimengerti di zaman modern sekarang. Namun, perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam perbedaan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politeia* dan *nomoi*.⁵⁹ Pengertian *politeia* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah Undang-Undang biasa.⁶⁰

Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah konstitusi adalah “*Constitutions of Clarendon 1164*” yang disebut oleh Henry II sebagai “*constitutions*”, “*avitae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*”, menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan negara pada masa pemerintahan kakeknya, yaitu Henry I.⁶¹ Isi peraturan yang disebut sebagai konstitusi tersebut masih bersifat eklesiastik, meskipun pemsyarakatannya dilakukan oleh pemerintahan sekuler. Namun, di masa-masa selanjutnya, istilah *constitution* itu sering pula dipertukarkan satu sama lain dengan istilah ‘*lex*’ atau ‘*edictum*’ untuk menyebut berbagai “*secular administrative enactments*”.⁶² Glanvill sering menggunakan kata ‘*constitution*’ untuk ‘*a royal adict*’ (titah raja atau ratu). Glanvill juga mengaitkan “*Henry II’s writ creating the remedy by grand assize as ‘legalis ista constitutio*’”,⁶³ dan menyebut ‘*the assize of novel disseisin*’ sebagai ‘*a recognitio*’ dan sekaligus sebagai ‘*a constitutio*’”⁶⁴

a) Warisan Yunani Kuno

Pengaitan yang bersifat analogis antara organisasi negara dan organisme manusia tersebut, menurut W.L. Newman, memang merupakan pusat perhatian (*center of inquiry*) dalam pemikiran politik di kalangan para filosof Yunani Kuno.⁶⁵ Dalam bukunya *the laws* (Nomoi), Plato menyebutkan bahwa “*the politeia is the ‘soul of the polis’ with power over it like of the mind over the body*”.⁶⁶ Keduanya sama-sama menunjuk

59 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006:90.

60 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019:71-76

61 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Op. cit. :91.

62 Jumadi, “Memahami Konsep Konstitusionalisme Indonesia”, *Jurisprudentie*, Volume 3, Nomor 2, 2016 :114.

63 George E. Woodbine (ed), *Glanvill De Legibus et Consuetudinibus Angiluae*, New Haven, 1932:63.

64 Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca: Cornell University Press, New York, 1966:24.

65 Charles Howard McIlwain., *Op. cit.*: 27.

66 Andi Safriani, “Komparasi Konstitusi Negara Modern Antara Indonesia Dan Korea Selatan”, *Andi Safriani*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2019 : 202.

kepada pengertian konstitusi. Demikian pula, Aristoteles dalam bukunya *Politics* mengaitkan pengertian tentang konstitusi dalam *frase in a sense the life of the city*.⁶⁷

Menurut Aristoteles, klasifikasi konstitusi tergantung pada: (i) *the ends pursued by states*, dan (ii) *the kind of authority exercised by their government*. Tujuan tertinggi negara adalah *a good life*, dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat.⁶⁸

Pemikiran filsafat Yunani Kuno yang dikembangkan oleh Aristoteles dan kawan-kawan tidak atau belum membayangkan hukum sebagai sesuatu yang berada di luar pengertian *polity* (negara) atau sesuatu yang terpisah dari negara dimana negara harus tunduk dan menyesuaikan diri dengan aturan yang ditentukan olehnya.⁶⁹

b) Warisan Cicero (Romawi Kuno)

Salah satu sumbangan penting filosof Romawi, terutama setelah Cicero mengembangkan karyanya “*De Re Publica*” dan “*De Legibus*”, adalah pemikiran tentang hukum yang berbeda sama sekali dari tradisi yang sudah dikembangkan sebelumnya oleh para filosof Yunani.⁷⁰

Di samping itu, para filosof Romawi juga yang secara tegas membedakan dan memisahkan antara pengertian hukum publik (*jus publicum*) dan hukum privat (*jus privatum*), suatu hal baru yang belum dikembangkan sebelumnya oleh para filosof Yunani. Bahkan, perkataan *jus* dalam bahasa Latin sendiri pun tidak dikenal padanannya dalam bahasa Yunani Kuno seperti yang sudah dijelaskan di atas. Hukum publik membela kepentingan umum yang tercermin dalam kepentingan negara (*the civitas*), sedangkan hukum privat menyangkut kepentingan orang per orang, *that which pertains to the utility of individuals*.⁷¹ Namun demikian, baik kepentingan umum maupun privat, sebenarnya tetap berkaitan dengan kepentingan individu setiap warga negara.⁷²

Selain itu, beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari

67 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011 :1.

68 Jimly Asshiddiqie., *Op.cit* :76-77.

69 *Ibid.* :80.

70 *Ibid.* :81.

71 Evangelidis, Ioannis; Levav, Jonathan, “Process Utility and the Effect of Inaction Frames”, *Management Science; Linthicum*, Volume 65, Issue 5, 2019, :2328.

72 *Ibid.* :82.

pengalaman sejarah konstitusionalisme Romawi Kuno ini adalah *pertama*, untuk memahami konsepsi yang sebenarnya tentang *the spirit of our constitutional antecedents* dalam sejarah, ilmu hukum haruslah dipandang penting atau sekurang-kurangnya sama pentingnya dibandingkan dengan sekedar perbincangan mengenai materi hukum. *Kedua*, ilmu pengetahuan hukum yang dibedakan dari hukum sangat bercorak Romawi sesuai asal mula pertumbuhannya. *Ketiga*, pusat perhatian dan prinsip pokok yang dikembangkan dalam ilmu hukum Romawi bukanlah *the absolutism of a prince* sebagaimana sering dibayangkan oleh banyak ahli, tetapi justru terletak pada doktrin kerakyatan, yaitu bahwa rakyat merupakan sumber dari semua legitimasi kewenangan politik dalam satu negara.⁷³

c) Gagasan Modern (Terminologi Konstitusi)

Pada umumnya, setiap negara selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau undang-undang dasar. Dalam pengertian modern, negara pertama yang dapat dikatakan menyusun konstitusinya dalam satu naskah UUD seperti sekarang ini adalah Amerika Serikat (*United States of America*) pada 1787.⁷⁴ Sejak itu, hampir semua negara menyusun naskah undang-undang dasarnya. Beberapa negara yang sampai sekarang dikenal tidak memiliki undang-undang dasar dalam satu naskah tertulis atau dikenal dengan *unwritten constitution* yaitu Inggris, Israel, dan Saudi Arabia. Undang-undang dasar di ketiga negara ini tidak pernah dibuat tersendiri, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dari aturan dan pengalaman praktik ketatanegaraan.⁷⁵

Dengan demikian, dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.⁷⁶

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut

73 *Ibid.* :83.

74 Savage, James D, "American politics -- Creating the Constitution: The Convention of 1787 and the First Congress by Thornton Anderson", *The American Political Science Review: Washington*, Volume 89, Issue 1, 1995 :193.

75 Weyrauch, Walter O, "Unwritten constitutions, unwritten law, Washington and Lee Law Review"; *Lexington* , Volume 56, Issue 4, 1999 :1211-1242.

76 Ahmad Gelora Mahardika, "Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi", *Jurnal RechtsVinding*, Volume 8, Nomor 1, 2019: 55-67.

dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya,⁷⁷ karena itulah, di lingkungan negara-negara demokrasi liberal, rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Oleh Sebab itu, dikembangkannya pengertian *constituent power* berkaitan dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*).⁷⁸ Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.⁷⁹ Atas dasar logika demikian, *Supreme of Court* Amerika Serikat menganggap dirinya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan menguji materi peraturan produk legislatif (*judicial review*) terhadap materi konstitusi, meskipun Konstitusi Amerika tidak secara eksplisit memberikan kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung (*the Supreme Court*).⁸⁰

d) Konsep Konstitusi

Konstitusi dalam ilmu hukum sering menggunakan beberapa istilah dengan arti yang sama. Sebaliknya, ada kalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Selain konstitusi dikenal beberapa istilah lain, seperti undang-undang dasar dan hukum dasar.

Pendapat mengenai istilah konstitusi dan undang-undang dasar

77 Del Lucchese, "Filippo, Spinoza and constituent power", *Contemporary Political Theory; London, Volume 15, Issue 2, 2016 :182-204.*

78 Nobles, Richard; Schiff, David, "Civil disobedience and constituent power", *International Journal of Law in Context; Cambridge, Volume 11, Issue 4, 2015 :462-480.*

79 Jimly Asshiddiqie, *Op.cit* :19.

80 *Ibid.* :95.

terbagi dua.⁸¹ *Pertama*, pendapat yang membedakan konstitusi dengan undang-undang dasar. *Kedua*, pendapat yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar. Pada saat ini nampaknya pendapat kedua lebih diterima.

Secara terminologi, pengertian konstitusi tidak hanya dipahami sesederhana itu, tetapi dapat dipahami secara lebih luas lagi, hal itu disebabkan karena semakin kompleksnya permasalahan dalam suatu negara, maka pendekatannya dalam memahami konstitusi bukan saja dilihat dari sudut pandang hukum, khususnya Hukum Tata Negara saja, tetapi harus pula dipahami dari sudut pandang ilmu politik.⁸² Karena itu tidak mengherankan jika sebagian konstitusi akan lebih bermuatan politis ketimbang bermuatan yuridis.

Lebih lanjut mengenai istilah konstitusi ini para Sarjana dan Ilmuan Hukum Tata Negara terdapat perbedaan, sebagian ada yang berpendapat bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar, dengan dasar bahwa semua peraturan hukum itu harus ditulis, dan konstitusi yang tertulis itu adalah Undang-Undang Dasar.⁸³ Adapula yang berpendapat bahwa konstitusi tidak sama dengan Undang-Undang Dasar, dengan dasar bahwa tidak semua hal penting harus dimuat dalam konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok saja.⁸⁴

Aspek penting lainnya dari sebuah konstitusi yang baik (modern demokratis) terkait dengan adanya pengakuan dan pemberlakuan HAM serta prinsip *citizenship*. Pengakuan terhadap hak-hak asasi warga negara baik hak-hak politik, ekonomi, sosial dan kultural harus secara tegas tercantum dalam konstitusi. Di negara-negara Skandinavia, Norwegia misalnya, hak untuk mendapatkan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial dan kultural, dirumuskan secara tegas dalam konstitusi mereka. Hak-hak ini kemudian diwajibkan kepada pemerintah untuk mewujudkannya.⁸⁵ Di Norwegia perwujudannya bahkan dirumuskan secara sangat tegas sebagai kewajiban-kewajiban utama pemerintah daerah (*county* dan *municipality*).

81 Wira Atma Hajri, *Studi Konstitusi UUD 1945 Dan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018 : 1.

82 M.Agus Santoso, "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Volume 2, Nomor 3, 2013 :120.

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*

85 Aina, "Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Upaya Penegakan Ham Di Indonesia", *Demokrasi*, Volume 1, Nomor 1, 2002 : 3.

Hak-hak yang dijamin secara konstitusional di atas merupakan bagian mendasar dari sistem *welfare state* yang dibangun di negara-negara Skandinavia. Sementara itu prinsip *citizenship* juga harus diperhatikan. Prinsip ini mengandaikan dan sekaligus menerima premis tentang kesetaraan warga negara tanpa kecuali dalam segala hal (*equality before the law*).⁸⁶

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law* mendefinisikan UUD sebagai sebuah naskah yang memaparkan kerangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.⁸⁷ Sedangkan menurut Sri Soemantri Istilah konstitusi berasal dari perkataan *constitution* dalam disertasinya mengartikan Konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.⁸⁸ Hal ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di berbagai negara di dunia termasuk di Indonesia. Dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Konstitusi (atau UUD) merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan para warga (*the citizen*) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Konstitusi tidak hanya memuat norma tertinggi (*een hoogste normen*) tetapi merupakan pula pedoman konstitusional (*een constitutionale richtsnoer*) bagi para warga negara.

Sri Soemantri menyebutkan bahwa pada umumnya konstitusi sebagai hukum dasar berisi 3 hal pokok :⁸⁹

- 1) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.
- 2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental.
- 3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

86 Frej Klem Thomsen, "Concept, Principle, And Norm—Equality Before The Law Reconsidered", *Legal Theory Cambridge*, Volume 24, Issue 2, 2018 :103-134.

87 Dasril Radjab, *Hukum tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, 2005 : 45.

88 Sri Sumantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993 : 29.

89 Suparto, "Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam", *Jurnal Selat*, Volume 4, Nomor 1, 2016 :121.

Bernegara pada zaman modern tidak lain adalah berkonstitusi. Bernegara berarti hidup bersama dalam suatu wadah yang disebut negara dengan menempatkan nilai-nilai dan norma-norma yang disepakati bersama sebagai sumber rujukan tertinggi dan sekaligus sebagai cita-cita luhur yang diidealkan untuk kemajuan peradaban bangsa yang bersatu, merdeka, adil, dan makmur dalam rida Tuhan Yang Maha Esa. Konstitusi secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi. Konstitusi merupakan suatu konsensus atau *general agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan. Akibatnya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi.

Substansi wujud konstitusi meliputi tiga hal.⁹⁰ Pertama, konstitusi merupakan kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). Kedua, konstitusi merupakan kesepakatan tentang *the rule of the law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Ketiga, konstitusi merupakan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Pelaksanaan konstitusi yang berlaku di suatu negara mempunyai beberapa kemungkinan.⁹¹ Pertama, konstitusi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang termuat di dalamnya. Kedua, terdapat beberapa ketentuan konstitusi yang tidak dilaksanakan lagi meskipun secara resmi masih berlaku. Ketiga, konstitusi dilaksanakan tidak berdasarkan ketentuan yang termuat di dalamnya melainkan demi kepentingan suatu golongan atau pribadi tertentu.

Sehubungan dengan berbagai kemungkinan di atas. Karl Loewenstein telah melakukan penelitian dan menghasilkan tiga jenis penilaian terhadap konstitusi, yaitu sebagai berikut.⁹²

1) Nilai Normatif

Konstitusi bernilai normatif mengandung pengertian bahwa konstitusi itu berlaku tidak hanya dalam arti hukum (*legal*) tapi juga dalam kenyataan (*realitas*).

90 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara (Praxis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis)*, Setara Press, 2015 :315.

91 Wira Atma Hajri, *Studi Konstitusi UUD 1945 Dan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018 :4.

92 *Ibid.*

2) Nilai Nominal

Konstitusi bernilai nominal mengandung pengertian bahwa konstitusi itu masih berlaku menurut hukum (*legal*) tetapi dalam pelaksanaannya tidak sempurna karena ada pasal-pasal yang tidak dilaksanakan.

3) Nilai Semantik

Konstitusi bernilai nominal mengandung pengertian bahwa konstitusi itu memang secara hukum berlaku tetapi hanya sekedar memberi bentuk atau melaksanakan kekuasaan politik. Konstitusi diadakan hanya untuk kepentingan pemegang kekuasaan.

Konstitusi secara umum memiliki sifat-sifat formil dan materiil. Konstitusi dalam arti formil berarti konstitusi yang tertulis dalam suatu dokumen ketatanegaraan suatu negara, Dalam pandangan ini suatu konstitusi baru bermakna apabila konstitusi tersebut telah berbentuk naskah tertulis dan diundangkan, misalnya UUD 1945, Sedangkan konstitusi materiil adalah suatu konstitusi jika orang melihat dari segi isinya, isi konstitusi pada dasarnya menyangkut hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara.⁹³

Sifat konstitusi tertulis dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Dasar pada suatu negara, sedangkan konstitusi disamping memuat aspek hukum juga memuat aspek politik yang lebih banyak lagi, yaitu politik pada masa tertentu suatu negara. Pada suatu negara selalu mengalami perkembangan politik, dengan demikian konstitusipun juga selalu mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan politik suatu bangsa, demikian pula Indonesia telah mengalami perkembangan konstitusi sejalan dengan perkembangan politik sejak kemerdekaan.⁹⁴

4. Tentang Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki Norma Hukum (*stufentheorie* Hans Kelsen dan Hans Nawiasky)

Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah

93 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2011: 95.

94 M.Agus Santoso, *Op.cit.* :121.

tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya'.atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.⁹⁵ Dalam buku Hans Kelsen “*General Theori of Law and State*” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.⁹⁶

Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembagalembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.⁹⁷

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurutnya, yaitu:

95 Ni'matul Huda, Negara Hukum demokrasi dan judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005):48.

96 Hans Kelsen, teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State) Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqie, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Jakarta, Konstitusi Perss, 2009:109.

97 Aziz Syamsuddi, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama, , Jakarta Sinar Grafika, 2011:14-15.

- (1) Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- (2) Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- (3) Tata hukum, terutama tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk suatu kesatuan tata hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.⁹⁸ Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa:

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari,
 - a. Konstitusi.
 - b. kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi
 - c. Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya

⁹⁸ Maria Parida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, Yogyakarta, Kanisius, 1998: 6.

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

1. Tata susunan norma hukum negara (Hans Nawiasky)

Hans nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya: *allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar.

Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky juga mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

1. Kelompok I : *staatspundamentalnorm* (Norma Pundamental Negara).
2. Kelompok II : *Staatgrundsetz* (aturan dasar/pokok negara)
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)
4. Kelompok IV : *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁹⁹

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut selalu ada tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

⁹⁹ Hans Nawiasky, *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedenln /Zurich/koln, benziger, cet. 2 1948 :31.

B. PRAKTEK EMPIRIS

Amandemen konstitusi telah merubah struktur ketatanegaraan Indonesia dari yang sebelumnya MPR diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, akan tetapi pasca amandemen kedudukan MPR menjadi lembaga tinggi negara sederajat dengan Presiden, DPR, DPD, MA, MK dan Komisi Yudisial. Selain itu, implikasi dari amandemen konstitusi adalah dihapuskannya kewenangan MPR untuk membuat TAP MPR, yang berdampak terhadap hilangnya kewenangan MPR untuk membuat Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) yang sejak orde baru selalu menjadi panduan bagi Presiden dalam menentukan arah pembangunan nasional. Maka dari itulah, praktek empiris dalam naskah akademik ini akan dibagi kedalam 3 (tiga) pokok persoalan antara lain:

1. Struktur, Fungsi dan Kewenangan MPR Pasca Amandemen
2. Status Hukum TAP MPR Pasca Amandemen
3. Arah Pembangunan Nasional Pasca Amandemen

1 Struktur, Fungsi dan Kewenangan MPR Pasca Amandemen

Amandemen ketiga UUD NRI 1945 merubah struktur dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum dilakukannya amandemen, MPR merupakan lembaga negara tertinggi negara, hal tersebut dapat dibuktikan apabila merujuk pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dilakukannya amandemen yang berbunyi sebagai berikut:

(1) *Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945 sebelum amandemen tersebut merupakan gambaran bahwa MPR merupakan perwujudan keseluruhan rakyat Indonesia. Pasca dilakukannya amandemen, ketentuan terhadap Pasal I ayat (2) dilakukan perubahan menjadi berbunyi sebagai berikut:

(2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

Penghapusan frase "dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" lalu kemudian diubah menjadi frase "dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" berdampak terhadap

hilangnya posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Selain menggeser posisi MPR dari lembaga tertinggi negara, amandemen konstitusi juga merubah struktur keanggotaan MPR yang sebelumnya terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Perubahan tersebut didasarkan pada fakta empiris, dimana utusan daerah dan utusan golongan dianggap tidak mewakili suara rakyat. Hal itu dikarenakan, berdasarkan regulasi terakhir sebelum dilakukannya amandemen yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sementara itu utusan golongan diusulkan oleh golongannya masing-masing kepada DPR untuk ditetapkan.

Pengaturan terkait pemilihan anggota MPR yang berasal dari unsur utusan daerah dan utusan golongan dianggap tidak demokratis, karena menihilkan konsep pemilihan langsung. Oleh karena itulah pasca amandemen, struktur MPR dilakukan perubahan menjadi terdiri atas dua unsur antara lain:

- (1) Anggota DPR
- (2) Anggota DPD

Berbeda dengan anggota Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang dipilih oleh DPRD Tingkat I dan dari golongannya masing-masing, sementara itu anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat dalam Pemilihan Umum. Oleh karena itulah, kedua unsur dalam keanggotaan MPR pasca dilakukannya amandemen dianggap lebih demokratis.

Selain mengubah struktur MPR sebagai lembaga negara, amandemen konstitusi juga mengubah fungsi dan kewenangan MPR. Sebelum dilakukannya amandemen, fungsi dan kewenangan MPR diatur dalam Pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara

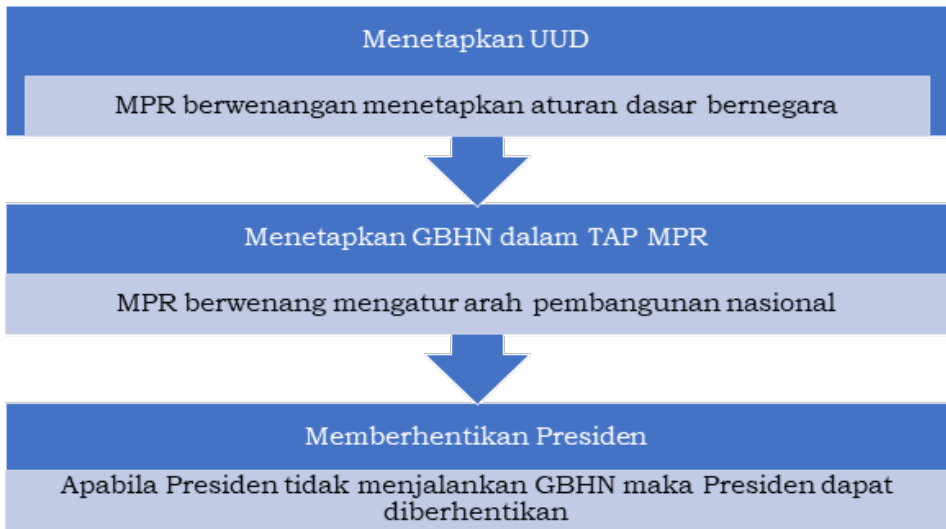
Keberadaan kewenangan tersebut membuat MPR setidaknya mempunyai dua kewenangan yaitu:

1. Menetapkan UUD
2. Menetapkan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara (GBHN)

Selain itu meskipun tidak tercantum secara eksplisit dalam konstitusi, akan tetapi kedudukan MPR sebagai wujud perwakilan rakyat membuat MPR mempunyai kewenangan secara yuridis untuk memilih dan memberhentikan Presiden dari jabatannya. Oleh karena itulah, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa fungsi dan kewenangan MPR yang tercantum dalam UUD 1945 sebelum amandemen adalah:

1. Menetapkan UUD
2. Menetapkan GBHN yang diatur dalam TAP MPR
3. Memilih dan Memberhentikan Presiden dari jabatannya

Fungsi dan kewenangan tersebut memposisikan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah aturan pokok bernegara, menentukan arah pembangunan melalui GBHN yang diatur dalam TAP MPR, dan memberhentikan Presiden apabila tidak tunduk pada aturan tersebut. Secara sederhana, posisi tertinggi MPR dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut:



Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat berdasarkan grafik tersebut diatas, mekanisme pengaturan yang tercantum dalam UUD 1945 sebelum amandemen lebih condong kepada sistem pemerintahan parlementer. Hal itu disebabkan, Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya apabila tidak menjalankan GBHN, yang mana secara implisit menyatakan bahwa Presiden adalah unsur kekuasaan yang bertanggungjawab kepada parlemen.

Oleh karena itulah, skema tersebut kemudian diganti dengan merubah sejumlah fungsi dan kewenangan MPR dalam amandemen konstitusi, menjadi sebagai berikut:

1. Mengubah dan Menetapkan UUD
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD

Sementara itu berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disebutkan bahwa MPR berwenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan

- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Selain itu terkait dengan tugasnya diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang MD3 yaitu:

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Apabila dilihat berdasarkan kewenangannya diatas, nampak jelas bahwa kewenangan MPR yang bersifat rutin hanyalah melantik Presiden dan Wakil Presiden selama 5 (lima) tahun sekali. Sementara itu kewenangan lain yang diatur baik dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang MD3, sejak amandemen konstitusi terakhir dilakukan pada tahun 2002, hingga saat ini kewenangan tersebut belum pernah digunakan oleh MPR. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan tersebut tidak optimal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Meskipun secara filosofis gagasan serta ide pelaku amandemen telah sejalan dengan konsep sistem pemerintahan presidensial yang ideal yaitu Presiden bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat, akan tetapi dalam praktiknya konsep tersebut tidak berjalan secara maksimal. Hal itu disebabkan, perubahan struktur, fungsi dan kewenangan MPR meniadakan fungsi dasar MPR sebagai lembaga konsensus yang merupakan karakter dasar bangsa Indonesia.

2 Status Hukum TAP MPR Pasca Amandemen

Salah satu konsekuensi dari dilakukannya amandemen konstitusi adalah hilangnya kewenangan MPR untuk menetapkan TAP MPR. Pada awalnya, pembentuk konstitusi memang berencana untuk meniadakan TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia. Hal itu disebabkan, TAP MPR lebih banyak difungsikan sebagai wadah formil bagi MPR untuk menetapkan GBHN. Oleh karena itulah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagai dasar hukum hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak menempatkan TAP MPR sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

TAP MPR Nomor 3 Tahun 2000 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 yang merupakan dasar hukum pengaturan terkait kedudukan TAP MPR/MPRS yang masih berlaku memang memberikan kesempatan bagi Pembentuk Undang-Undang untuk melakukan konversi TAP MPR untuk menjadi undang-undang. Mengacu pada TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003, sejumlah Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku dapat dikualifikasikan menjadi sebagai berikut:

1. Kategori I: TAP MPR/MPRS yang *dicabut dan dinyatakan tidak berlaku* (8 Ketetapan)
2. Kategori II: TAP MPR/MPRS yang dinyatakan *tetap berlaku dengan ketentuan* (3 Ketetapan)
3. Kategori III: TAP MPR/MPRS yang dinyatakan *tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004* (8 Ketetapan)
4. Kategori IV: TAP MPR/MPRS yang dinyatakan *tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang* (11 Ketetapan)
5. Kategori V: TAP MPR/MPRS yang dinyatakan *masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004* (5 Ketetapan)
6. Kategori VI: TAP MPR/MPRS yang dinyatakan *tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan* (104 Ketetapan)

Namun, meskipun telah dilakukan pengaturan, saat ini penulis mencatat ada setidaknya 7 (tujuh) TAP MPR/MPRS yang masih berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain:

- 1) Ketetapan MPRS Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- 2) Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1989 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera
- 3) Ketetapan MPRS Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN
- 4) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- 5) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- 6) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
- 7) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Keberadaan TAP MPR yang masih berlaku tersebut memunculkan problematika dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dikarenakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengantisipasi masih berlakunya TAP MPR. Hal itu dapat dibuktikan dengan mengacu pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang mengatur terkait hierarki peraturan perundang-undangan dimana dalam sistem hierarki tersebut tidak terdapat TAP MPR. Kealpaan tersebutlah yang kemudian membuat pembentuk undang-undang berinisiatif untuk menempatkan kembali TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dengan menempatkan TAP MPR berada dibawah UUD NRI 1945 dan diatas Undang-Undang. Hal itu tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (lihat tabel 1)

Tabel 1**Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
UUD 1945	UUD 1945
UU/Perpu	TAP MPR
PP	UU/Perpu
Peraturan Presiden	PP
Perda (Provinsi, Kabupaten/ Kota, Qanun	Peraturan Presiden
	Perda Provinsi
	Perda Kabupaten/Kota

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Akan tetapi, penegasan status TAP MPR tersebut hanya menyelesaikan persoalan mendasar. Hal itu disebabkan, TAP MPR yang masih berlaku tidak dapat diubah ataupun dicabut oleh pembentuknya. Kondisi tersebut dikarenakan efek domino amandemen konstitusi yang menihilkan kewenangan MPR untuk menetapkan TAP MPR. Selain itu, TAP MPR juga tidak dapat dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Hal itu disebabkan, berdasarkan Pasal 24C UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi kewenangannya dibatasi pada menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Disisi lain, Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman lainnya juga tidak mempunyai kompetensi untuk melakukan pengujian, karena berdasarkan Pasal 24A UUD NRI 1945, Mahkamah Agung hanya berwenang menguji peraturan perundang-undang dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

Sebenarnya pengujian terhadap Tap MPR bukan belum pernah dicoba untuk dilakukan, Pada tahun 2013, Ketetapan MPR pernah coba untuk dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi yaitu dengan Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.¹⁰⁰ Dalam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah menyatakan bahwa permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Dalam pertimbangan hukumnya mahkamah menyatakan jika bahwa pengujian Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah.

Oleh karena itulah, problematika penegasan status TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikelompokkan kedalam tiga hal, antara lain:

1. Lembaga yang berhak membentuk dan merubah
2. Lembaga yang berhak menguji

3 Arah dan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen

Sebagai implikasi dari dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, maka arah pembangunan nasional tidak lagi ditetapkan oleh MPR melalui TAP MPR, akan tetapi didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur arah pembangunan nasional pasca amandemen melalui RPJPN dan RPJMN sebagai panduan perencanaan pembangunan nasional dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai panduan pembangunan nasional, kebijakan harus di buat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang jelas.

Era orde lama dan era orde baru dimana sistem pemerintahannya yang terlampau sentralistik dan berkecenderungan otoriter, arah kebijakan hukumnya tentu akan berbeda dengan era dimana sistem pemerintahan yang mengedepankan kehidupan demokrasi secara maksimal dalam paradigma desentralisasi atau otonomi daerah. Pembangunan nasional, baik yang diselenggarakan pada masa orde lama, orde baru maupun orde reformasi, dengan demikian, harus dimaknai sebagai amanat dari konstitusi republik Indonesia. Untuk memahaminya lebih jauh, maka perencanaan pembangunan nasional yang disusun dalam format peraturan perundang-undangan haruslah relevan dengan amanat Pancasila dan UUD NRI

100. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/86368/ketetapan-mpr-ri-nomor-i-mpr-2003-1325650924.pdf> diakses 6 April 2021

1945. Oleh karena itulah, untuk memperoleh tingkat relevansi yang tinggi antara apa yang ada dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional sebagai materi perencanaan dalam segala bidang itu dengan amanat UUD NRI 1945, maka proses penyusunan perencanaan pembangunan nasional (GBHN dan RPJPN) haruslah mengikuti kaidah atau norma tertentu dalam penyusunannya, dimana kaidah atau norma tersebut dianggap strategis untuk mewujudkan amanat UUD NRI 1945 dalam rumusan kebijakan.

Dari segi substansi, RPJP Nasional hanya memuat hal-hal yang mendasar tidak banyak berbeda dengan GBHN. Ketentuan lebih rinci termuat dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN). RPJPM merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN. Oleh karena itu, RPJMN merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kondisi tersebutlah yang memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode presiden satu dengan Presiden sebelumnya apalagi jabatan Presiden berdasarkan konstitusi hanya dibatasi masa jabatannya selama 10 tahun.

Kondisi ini berbeda dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, hal itu dikarenakan antara Presiden satu dengan Presiden sebelumnya ataupun Presiden dengan kepala daerah tidak ada perbedaan, karena sistem pemerintahan yang berlaku saat itu adalah sentralistik dimana semua kebijakan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, dikarenakan pada masa itu belum terdapat Undang-Undang Pemerintah Daerah (Otonomi Daerah). Dalam praktiknya, sistem perencanaan pembangunan sebagaimana tersebut diatas terjadi kontinuitas karena Presiden Soeharto berkuasa selama 32 tahun yang menyebabkan tidak terjadi pergeseran perubahan kebijakan dalam pelaksanaan program pembangunan nasional.

Untuk melihat sejauh mana efektivitas konsep arah pembangunan Indonesia yang mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, maka hal itu dapat dilakukan dengan mengamati sejauh mana pelaksanaan RPJPN dan RPJMN di Indonesia. RPJPN sebagai panduan bagi Pemerintah Indonesia dalam arah pembangunan nasional mempunyai sifat jangka panjang (*long term*), oleh karena itulah cita-cita yang ditampilkan dalam RPJPN lebih kepada sesuatu yang bersifat abstrak bukan kongkret. Salah satu cita-cita yang dapat terukur dalam RPJPN adalah upaya Pemerintah untuk memastikan tingkat pengangguran terbuka yang tidak lebih dari 5

persen dan jumlah penduduk miskin tidak lebih dari 5 persen pada tahun 2025.

Berdasarkan data yang didapat dari BPS, pada tahun 2020, tingkat pengangguran di Indonesia mencapai 7,07% dari 138,22 juta angkatan kerja. Artinya terdapat 9,77 juta penduduk pengangguran terbuka.¹⁰¹ Sementara itu pada tahun 2021, tingkat pengangguran sebesar 6,26 persen.¹⁰² Terlihat, meskipun secara jumlah mengalami perubahan, akan tetapi tingkat pengangguran di Indonesia masih tetap bertahan di atas angka 5%.

Selain tingkat pengangguran, didalam RPJPN juga tercantum upaya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Pembangunan Gender (IPG). Meskipun, dalam RPJPN tidak disebutkan secara mendetail terkait berapa skor yang ideal. Mengacu pada data BPS, sejak tahun 2010, IPM Indonesia terus mengalami kenaikan, walaupun angkanya tidak signifikan. Pada tahun 2010, IPM Indonesia berada di angka 66,53, sementara itu pada tahun 2020 berada di angka 71,94. Angka itu memposisikan Indonesia berada di 107 dari 189 negara.¹⁰³

Sementara itu, dalam RPJMN I tahun 2004-2009 yang disebut Indonesia Sehat, Pemerintah Indonesia sendiri secara tersurat mengakui ada beberapa aspek yang berlangsung secara kurang optimal. Terdapat dua agenda yang dianggap mempunyai nilai yang memuaskan, dua agenda tersebut adalah menciptakan Indonesia yang aman dan damai dan mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis. Untuk pencapaian agenda ke-2, menurut Paskah Suzetta pencapaian agenda-agenda ini tecermin dari kehidupan demokratis yang mengalami kemajuan pesat dan menuju tahap pematapan kualitas demokratis.

Sedangkan, agenda ketiga adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Salah satu sasaran dalam agenda ketiga ini adalah penurunan tingkat kemiskinan, serta terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka dengan didukung stabilitas ekonomi yang tetap terjaga. Penurunan tingkat pengangguran dan kemiskinan ini menjadi

101 <https://bisnis.tempo.co/read/1444706/tingkat-pengangguran-sampai-2-56-juta-orang-kepala-bps-imbis-pandemi-covid-19/full&view=ok> diakses pada tanggal 22 Juni 2021

102 <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/05/05/1815/februari-2021--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-6-26-persen.html> diakses pada tanggal 22 Juni 2021

103 <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201216142816-4-209558/duh-indeks-pembangunan-manusia-ri-no-107-dari-189-negara>, diakses pada tanggal 22 Juni 2021

salah satu agenda masa pemerintahan SBY-JK dan akan terus ditekan penurunannya pada masa akhir pemerintahan di tahun 2009. Untuk data sampai Agustus 2007, tercatat tingkat pengangguran di Indonesia berada diangka 9,11%, sedangkan tingkat kemiskinan 16,58%. Sedangkan pada tahun 2008, angka tersebut menurun. Untuk tingkat pengangguran menjadi 8,46% per Februari 2008 dan 15,42% untuk tingkat kemiskinan.¹⁰⁴

Persoalan serupa juga terjadi pada RPJMN 2010-2014. Dalam RPJM tersebut, pada prakteknya tidak dapat berjalan secara optimal. Bappenas melihat bahwa terdapat sejumlah kategori yang bahkan mendapatkan penilaian merah dengan mayoritas adalah kuning.¹⁰⁵ Sementara itu, dalam RPJMN 2015-2019 yang dikenal dengan konsep Nawacita, berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Bappenas dari total 44 target dalam RPJMN 2015-2019, ada sekitar 46 persen yang masuk kelompok warna hijau. Sementara yang masuk kelompok warna kuning sekitar 24 persen dan merah sekitar 13 persen.¹⁰⁶ Jumlah tersebut membuktikan bahwa RPJPN dan RPJMN tidak dapat berjalan secara optimal.

104 <https://nasional.kontan.co.id/news/rakyat-sejahtera-masih-jauh-> diakses pada tanggal 22 Juni 2021

105 <https://ekonomi.bisnis.com/read/20121214/9/109886/rpjm-2010-2014-masih-perlu-kerja-lebih-keras-lagi> diakses pada tanggal 22 Juni 2021

106 <https://katadata.co.id/safrezifitra/finansial/5e9a56566f83d/bappenas-beberapa-target-pembangunan-2019-sulit-tercapai>, diakses pada tanggal 22 Juni 2021

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. UNDANG-UNDANG DASAR 1945

1. Pasal 2 UUD 1945

Ketentuan pada pasal 2 UUD 1945 mempunyai poin-poin penting, yang terkait dengan pembangunan-pembangunan nasional. Akan tetapi, perlu diketahui juga bahwa sebelum dilakukannya amandemen, MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan sepenuhnya terhadap kedaulatan rakyat. Dimana hal tersebut juga diperjelas dan tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sedangkan setelah dilakukannya amandemen, kedudukan MPR hanya sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya, seperti halnya lembaga kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA dan MK. MPR pun tidak lagi memiliki wewenang untuk menetapkan GBHN dan mengeluarkan ketetapan MPR.

Selain membahas tentang kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara, disisi lain pada pasal 2 UUD NRI 1945, dapat diambil kesimpulan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD. MPR diperbolehkan melakukan sidang sebagaimana yang dibutuhkan tidak harus satu kali dalam satu periode jabatan, sidang yang dilakukanpun belum tentu semuanya bisa dikatakan sah. Mengapa demikian? karena memang harus memenuhi kuorum yang sudah ditetapkan. Namun sebelum pengambilan putusan melalui segala ketentuan yang sudah ditetapkan dengan suara terbanyak, terlebih dahulu akan dilakukan pengambilan putusan secara musyawarah untuk mencapai hasil mufakat.

Setelah melakukan analisis terhadap pasal 2 UUD 1945, maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa MPR bukan lagi menjadi lembaga yang istimewa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga semenjak dilakukan amandemen, MPR mempunyai fungsi dan kewenangan yang tidak optimal.

2. Pasal 3 UUD 1945

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, MPR merupakan lembaga yang mampu merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Ketentuan dalam pasal 3 UUD 1945 mempunyai pengaruh yang penting terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia, dimana MPR sudah tidak lagi memiliki wewenang untuk menetapkan GBHN. Disamping itu, setelah dilakukannya amandemen, tugas dan wewenang MPR hanya terbatas pada 3 hal pokok yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan/atau wakil presiden, serta bisa memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut tentunya sangat berpengaruh terhadap keberadaan MPR sebagai salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Setelah melakukan analisis terkait dengan pasal 3 UUD 1945, memang pada faktanya hal tersebut berpengaruh terhadap berkurangnya wewenang yang dimiliki MPR. Kini MPR tidak lagi mempunyai wewenang untuk memilih presiden dan wakil presiden seperti halnya sebelum dilaksanakan amandemen. MPR pun juga sudah tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan GBHN, karena apa yang menjadi rencana pembangunan dalam 5 tahun kedepan sudah menjadi program kerja dari presiden dan wakil presiden terpilih. Maka dari itu, MPR tidak lagi bisa menentukan haluan-haluan yang hendak dipakai dikemudian hari dalam mengatur arah pembangunan Negara Republik Indonesia

B. TAP MPR

1. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa berisikan tentang etika kehidupan berbangsa yang mengacu pada cita-cita persatuan dan kesatuan bangsa, ketahanan, kemandirian, kemundirian, keunggulan dan kejayaan, serta kelestarian lingkungan yang dijiwai oleh nilai-nilai luhur budaya bangsa. Menurut TAP MPR Nomor IV/MPR/20021, etika dalam kehidupan berbangsa terkait arah pembangunan nasional dapat dilakukan sebagai upaya menjaga NKRI.

2. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, sebagaimana yang tercantum dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 bahwa visi bangsa Indonesia terdapat tiga visi yaitu : pertama, visi ideal dengan cita-cita luhur yang ada pada pembukaan UUD 1945; Kedua, visi antara yaitu visi indonesia yang berlaku pada Tap MPR ini pada tahun 2020; ketiga, yaitu visi lima tahunan sebagaimana yang termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya Indonesia mempunyai visi kedepan yang tidak bergantung pada salah satu Presiden atau salah satu kepentingan semata.

C. UNDANG-UNDANG

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Pembangunan Perencanaan Nasional

Undang-Undang ini menjelaskan mengenai arah serta prosedur dari pembangunan nasional yang ada pada pemerintahan baik ditingkat nasional maupun di tingkat daerah sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004. Undang-undang ini menjelaskan tentang RPJP dan RPJM, sebagai arah pembangunan nasional dengan tujuan sebagai pedoman dalam menginterpretasikan visi misi serta program presiden. RPJP dibuat sebagai perencanaan pembangunan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang disusun oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Sedangkan RPJM Nasional, sebagai perencanaan pembangunan untuk periode 5 (lima) tahun yang di buat oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Dapat Disimpulkan bahwa arah pembangunan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 ini hanya difokuskan pada program presiden.

2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025

Undang-undang ini diundangkan dengan maksud menjadi

pedoman program arah pembangunan nasional periode 2005-2025 yang dilaksanakan dengan RPJP dan RPJM baik ditingkat Nasional ataupun daerah. RPJP Nasional memuat pedoman dalam penyusunan RPJM Nasional yang memuat visi misi presiden serta untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional, Presiden diwajibkan menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai pedoman untuk menyusun anggaran pendapatan belanja negara. RPJP daerah yang telah ada dan masih berlaku, wajib disesuaikan dengan RPJP Nasional dengan waktu satu tahun setelah di undangkan dan RPJM Daerah yang telah ada dan masih berlaku, wajib disesuaikan dengan RPJM Nasional dengan waktu paling lambat enam bulan.

Setelah dilakukan analisis terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 dari bab satu hingga bab lima yang membahas RPJP dan RPJM, terlihat bahwa tidak ada pengaturan yang tegas terkait kesinambungan perencanaan pembangunan nasional.

3. Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Undang-undang ini menjelaskan tentang MPR, DPD, dan DPRD. Pengaturan terkait wewenang dan fungsi MPR merupakan turunan dari pasal 2 dan pasal 3 UUD 1945 yang menjelaskan kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. MPR mempunyai wewenang sebagaimana yang tercantum dalam pasal 4, yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya
- e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidaka dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

MPR juga mempunyai tugas sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 5 Undang-Undang MD3, yaitu:

- a. Memasyarakatkan ketetapan MPR, memasyarakatkan pancasila
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta pelaksanaanya
- d. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Sejumlah kewenangan tersebut terlihat berjalan secara tidak optimal, dikarenakan sejak dilakukannya amandemen praktis MPR hanya berfungsi ketika dilakukannya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Sementara itu kewenangan lainnya yaitu mengubah dan menetapkan UUD serta melakukan pemakzulan belum pernah dilakukan sejak pasca amandemen.

4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasioanal

Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasioanal, RPJP Nasional ataupun daerah terhitung dengan periode 20 (dua puluh tahun) sejak tahun 2005 sampai dengan 2025. Sedangkan RPJM Nasional mempunyai periode 5 (lima) tahunan yaitu pertama RPJM Nasional tahun 2005-2009, kedua RPJM Nasional tahun 2010-2014, ketiga RPJM Nasional tahun 2015-2019, keempat RPJM Nasional tahun 2024. Dan untuk RPJM Daerah terhitung dengan periode 5 (lima) tahunan dengan tetap memperhatikan RPJP daerah serta RPJM Nasional karena sebagai arah visi misi presiden dalam masa jabatannya.

Dalam regulasi ini, Pemerintah dapat melakukan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan RPJP Nasional dan daerah, ketentuan terkait evaluasi oleh pemerintah tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa arah pembangunan nasional bisa berubah-ubah bergantung kepada Pemerintah yang sedang berkuasa.

D. PERATURAN PRESIDEN

1. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025

Dalam RPJPN tahun 2005-2025 mempunyai visi nasional yakni, terciptanya manusia yang sehat, cerdas, produktif, dan berakhlak mulia dan masyarakat yang makin sejahtera dalam pembangunan yang berkelanjutan didorong oleh perekonomian yang makin maju, mandiri, dan merata di seluruh wilayah didukung oleh penyediaan infrastruktur yang memadai serta makin kokohnya kesatuan dan persatuan bangsa yang dijiwai oleh karakter yang tangguh dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan dengan demokrasi (yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila) sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta menjunjung tegaknya supremasi hukum. Dilain sisi, Visi Pembangunan Nasional tahun 2005-2025 secara sederhana adalah “INDONESIA YANG MANDIRI, MAJU, ADIL DAN MAKMUR”, dimana dalam realisasinya diwujudkan melalui 8 misi yang memang sudah ditentukan. Sedangkan untuk arah pembangunan jangka panjangnya terbagi kedalam beberapa subtransi, yakni :

- a. Pembangunan politik
- b. Pembangunan pertahanan dan keamanan
- c. Pembangunan hukum dan penyelenggaraan negara
- d. Pembangunan sosial budaya
- e. Pembangunan sumber daya manusia
- f. Pembangunan ekonomi
- g. Pembangunan daerah
- h. Pembangunan infrastruktur
- i. Pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup

Perlu diketahui, bahwa dalam pasal 3 UU No. 17 Tahun 2007 menyebutkan bahwa RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu, untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencedaskan kehidupan bangsa dan

ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi misi dan arah pembangunan nasional.

2. Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang RPJM Tahun 2005-2009

RPJM Tahun 2005-2009 memiliki 3 visi yang menjadi pedoman dalam setiap pelaksanaannya, yakni:

- a. Terwujudnya kehidupan masyarakat bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai;
- b. Terwujudnya kehidupan masyarakat bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta
- c. Terwujudnya kehidupan masyarakat bangsa, dan negara yang mampu menyediakan kesempatan kerjadan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Dimana dalam realisasinya tentu akan ditunjang dengan misi yang memang sudah ditetapkan, yakni; mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, adil dan demokratis, serta untuk mewujudkan Indonesia yang sejahtera. Dalam setiap misi yang tertuang dalam RPJM Tahun 2005-2009 masing-masing memiliki sasaran yang berbeda namun tetap berjalan beriringan. Selain menetapkan sasaran, dalam RPJM Tahun 2005-2009 ini memiliki 2 strategi yang pada dasarnya untuk menata dan membangun Indonesia. RPJM tahun 2005-2009 juga menetapkan tiga agenda pembangunan nasional, yaitu menciptakan Indonesia yang aman dan damai, mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2010 tentang RPJM Tahun 2010-2014

Dalam RPJM tahun 2010-2014 memuat strategi dan kebijakan pembangunan nasional, arah kebijakan umum pembangunan nasional, arah kebijakan bidang-bidang pembangunan serta arah dan kebijakan pembangunan kewilayahan. Visi Indonesia untuk mewujudkan strategi dan kebijakan pembangunan nasional yaitu “TERWUJUDNYA INDONESIA YANG SEJAHTERA, DEMOKRATIS DAN BERKEADILAN”. Visi

tersebut diwujudkan melalui misi pembangunan 2010-2014, yang merupakan rumusan dari usaha-usaha yang diperlukan untuk mencapai visi Indonesia. Misi-misi pemerintahan tahun 2010-2014 yaitu melanjutkan pembangunan menuju Indonesia yang sejahtera, memperkuat pilar-pilar demokrasi, dan memperkuat dimensi keadilan disemua bidang. Selain itu yang menjadi pendukung dalam strategi dan kebijakan pembangunan nasional yaitu agenda pembangunan. Ada 5 agenda untuk dalam RPJM mewujudkan visi dan misi pembangunan nasional yaitu pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat, perbaikan tata kelola pemerintahan, penegakan pilar demokrasi, penegakan hukum dan pemberantasan korupsi serta pembangunan yang inklusif dan berkeadilan. Sasaran pembangunan juga menjadi pendukung dari strategi dan kebijakan pembangunan nasional, sasaran pembangunan meliputi sasaran pembangunan ekonomi, sasaran perkuatan pembangunan demokrasi dan sasaran penegakan hukum. Untuk mewujudkan kebijakan pembangunan nasional juga ditunjang oleh arah kebijakan umum dan prioritas nasional. Prioritas nasional terdiri dari 11 implementasi yaitu:

- a. Reformasi biokrasi dan tata kelola
- b. Pendidikan
- c. Kesehatan
- d. Penanggulangan kemiskinan
- e. Ketahanan pangan
- f. Infrastruktur
- g. Iklim investasi dan usaha
- h. Energi
- i. Lingkungan hidup dan bencana
- j. Daerah tertinggal, terdepan, terluar dan pasca-konflik
- k. Kebudayaan, kreativitas dan inovasi teknologi.

Selain itu untuk mewujudkan kebijakan pembangunan nasional juga di ditunjang oleh 9 (sembilan) bidang perencanaan pembangunan nasional yaitu:

- a. bidang sosial budaya dan kehidupan beragama

- b. bidang ekonomi
- c. bidang ilmu pengetahuan dan teknologi
- d. bidang sarana dan prasarana
- e. bidang politik
- f. bidang pertahanan dan keamanan
- g. bidang hukum dan aparatur
- h. bidang wilayah dan tata ruang
- i. bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup

Selanjutnya dalam Arah dan kebijakan pembangunan kewilayahan memuat hal pengembangan wilayah pulau-pulau besar, strategi pengembangan wilayah laut dan pengembangan kawasan.

- 4. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJM Tahun 2015-2019

Dalam RPJM tahun 2015-2019 mempunyai visi untuk terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong-royong. Dimana dalam perealisasiannya didukung dengan penerapan 7 misi yang memang sudah tercantum dalam RPJM tersebut. Strategi yang digunakan dalam RPJM tahun 2015-2019 inipun memiliki tiga dimensi pembangunan, yakni dimensi pembangunan manusia dengan masyarakat, dimensi pembangunan sektor unggulan dengan prioritas, dan dimensi pemerataan dan kewilayahan. RPJM tahun 2015-2019 Juga merumuskan sembilan agenda skala prioritas, atau yang disebut dengan Nawa Cita. Dimana penjabaran secara operasionalnya yakni:

- a. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.
- b. Mengembangkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.
- c. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan
- d. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya.

- e. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.
- f. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional.
- g. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
- h. Melakukan revolusi karakter bangsa.
- i. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Skala prioritas yang disebut nawa cita tersebut ditujukan untuk menunjukkan prioritas dalam jalan perubahan menuju Indonesia yang berdaulat secara politik, mandiri dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan. Selain itu untuk mencapai visi yang sudah ditetapkan, dalam RPJM inipun juga menetapkan sasaran pokok yang mencakup sasaran makro, pembangunan manusia dengan masyarakat, pembangunan sektor unggulan, dimensi pemerataan, pembangunan wilayah dan antarwilayah, seta sasaran politik, hukum, pertahanan dan keamanan.

5. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN Tahun 2020-2025

RPJMN Tahun 2020-2025 ini merupakan penjabaran dari visi misi Presiden hasil pemilihan umum tahun 2019. Dimana ada 5 visi yang sempat diutarakan, yakni:

- a. Mempercepat dan melanjutkan pembangunan infrastruktur
- b. Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM)
- c. Undang investasi seluas-luasnya untuk membuka lapangan pekerjaan
- d. Reformasi birokrasi
- e. APBN yang fokus dan tepat sasaran

Disamping visi yang sudah tertera terdapat 9 misi yang mengimbanginya dan telah tertuang dalam lampiran I Peraturan Presiden tahun 2020. Selain itu juga terdapat 7 agenda pembangunan yang sudah ditetapkan, yakni:

- a. Memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang

- berkualitas dan berkeadilan;
- b. Mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan dan menjamin pemerataan;
 - c. Meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing;
 - d. Revolusi mental dan pembangunan kebudayaan;
 - e. Memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar;
 - f. Membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana dan perubahan iklim;
 - g. Memperkuat stabilitas polhukhankam dan transformasi pelayanan public;

Selain itu dalam Pasal 2 Perpres tahun 2020 tentang RPJM tahun 2020-2025 juga menyatakan bahwa didalamnya terdapat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, proyek prioritas strategis, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, arah pembangunan kewilayah dan lintas kewilayahan, prioritas pembangunan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Tabel 2
Konsistensi Visi dan arah pembangunan

No	RPJPN 2005-2025	RPJMN 2005- 2009	RPJMN 2010- 2014	RPJMN 2015-2019	RPJMN 2020-2024
Visi Nasional					
1.	Terciptanya manusia yang sehat, cerdas, produktif, dan berakhlak mulia dan masyarakat yang makin sejahtera dalam	Ada	Ada	Ada	Ada. Namun ada beberapa hal yang tidak ada.

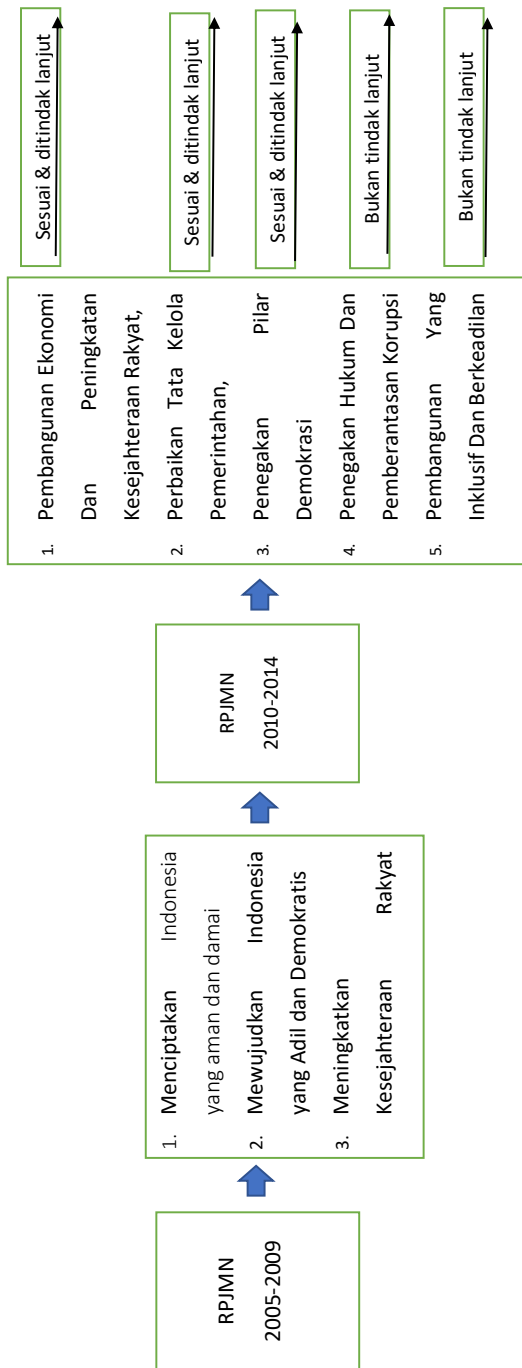
	<p>Sejahtera dalam pembangunan yang berkelanjutan didorong oleh perekonomian yang makin maju, mandiri, dan merata di seluruh wilayah didukung oleh penyediaan infrastruktur yang memadai kesatuan dan persatuan bangsa yang dijiwai oleh karakter yang tangguh dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan dengan demokrasi [yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila] sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta menjunjung tegaknya supremasi hukum</p>				
Arah pembangunan					
1.	Pembangunan Politik	Tercantum	Tercantum	Tercantum	Tercantum
2.	Pembangunan Pertahanan dan keamanan	Tercantum	-	Tercantum	Tercantum
3.	Pembangunan Hukum dan Penyelenggaraan Negara	-	Tercantum	-	Tercantum
4.	Pembangunan Sosial Budaya	Tercantum	Tercantum	Tercantum	Tercantum

5.	Pembangunan Sumber Daya Manusia	-	Tercantum	Tercantum	Tercantum
6.	Pembangunan Ekonomi	Tercantum	Tercantum	Tercantum	Tercantum
7.	Pembangunan Daerah		-	Tercantum	-
8.	Pembangunan Infrastruktur	Tercantum	Tercantum	-	Tercantum
9.	Pembangunan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup	Tercantum	Tercantum	-	Tercantum

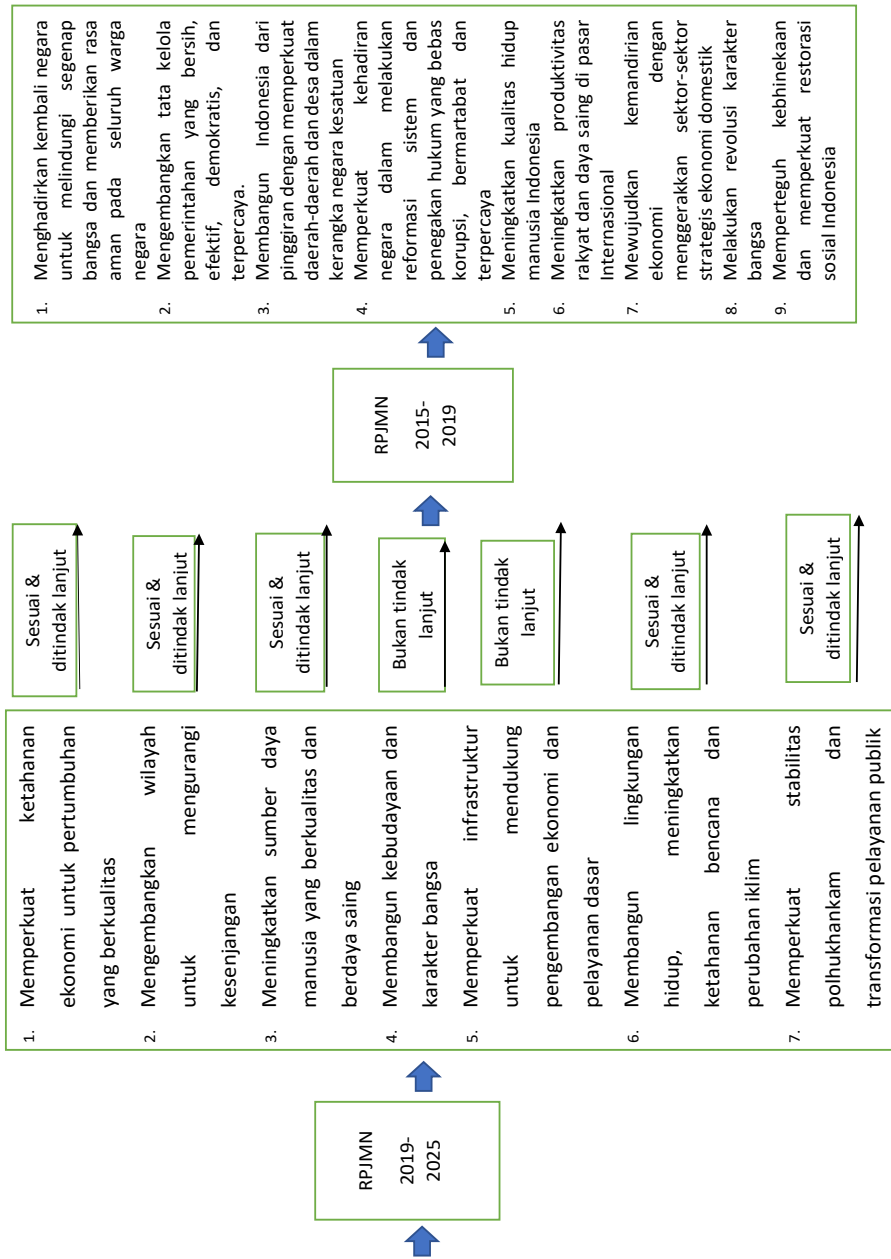
Data : diambil dari berbagai sumber.

Tabel diatas berisi terkait visi dan arah pembangunan dari RPJPN tahun 2005-2025 yang dikorelasikan dengan RPJMN tahun 2004-2009, RPJMN tahun 2010-2014, RPJMN 2015-2019, dan RPJMN 2020-2024. Dimana visi dan arah pembangunan dari RPJMN dikaitkan langsung dengan visi RPJPN. Jika ditinjau dari visi nasional RPJPN tahun 2005-2025 ada sedikit ketidak konsistenan terhadap tindak lanjut visi RPJMN yang ada. Selain itu arah pembangunannya juga mengalami hal yang sama, dimana ada beberapa ranah yang memang tidak sesuai.

Tabel 3. Konsistensi Agenda Perencanaan Pembangunan Nasional



Data: diambil dari berbagai sumber



Data: diambil dari berbagai sumber

Skema diatas merupakan skema terkait agenda pembangunan yang dilaksanakan sejak tahun 2004 hingga tahun 2025 yang dijabarkan melalui agenda-agenda dalam RPJMN. Dimana dalam skema tersebut bisa diketahui, ternyata ada agenda pembangunan yang memang tidak sesuai dan bukan merupakan tindak lanjut dari agenda pembangunan yang awal.

Seperti halnya agenda pembangunan yang inklusif dan berkeadilan (RPJMN Tahun 2010-2014) bukan merupakan tindak lanjut dari agenda pembangunan yang ditetapkan pada RPJMN Tahun 2004-2009.

E. STUDI KOMPARASI DENGAN NEGARA LAIN

Arah pembangunan pada hakikatnya juga diatur disejumlah negara dengan sistem pemerintah presidensial maupun parlementer. Oleh karena itulah, naskah akademik ini akan mencoba untuk melihat bagaimana regulasi terkait dengan perencanaan pembangunan nasional di negara lain,

1. Filipina

Filipina adalah negara yang menganut sistem presidensial yang artinya mempunyai kesamaan dengan Indonesia. Dalam Kontitusi Filipina 1987, ketentuan terkait arah pembangunan nasional diatur dalam Pasal II dengan judul *Declaration of Principles and State Policies*, antara lain berisikan mengenai *national economy and patrimony*, persolan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, land reform perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain. Konstitusi Filipina sendiri membedakan secara tegas antara prinsip-prinsip (*principles*) dan kebijakan-kebijakan (*policies*). Prinsip-prinsip dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*binding rules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan aturan, sedangkan kebijakan-kebijakan merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi orientas negara. Dalam praktiknya, perbedaan antara keduanya menjadi sumir karena tidak seluruh prinsip bersifat *self-executor* dan justru beberapa kebijakan menjadikan beberapa hak sebagai *justiciablerights*.

Seperti telah disebutkan diatas bahwa Filipina mempunyai suatu haluan penyelenggaraan negara yang tertuang dalam Pasal II yang berjudul *Declaration of Principles and State Policies* (DPSP). DPSP yang diadopsi Filipina membedakan secara tegas antara *principles* dan *policies*. Pasal II tersebut dibagi menjadi dua judul yaitu “Principles” dan “Policies”, dalam hal ini “Principles” memuat prinsip-prinsip fundamental ketatanegaraan

Filipina seperti konsep kedaulatan rakyat, bentuk pemerintahan, demokrasi, supremasi masyarakat sipil di atas militer, tugas utama negara, pemisahan secara tegas negara dan gereja, dan lainnya. Sedangkan muatan dalam “Policies” mengandung arahan terhadap kebijakan yang lebih bersifat spesifik, seperti penjaminan hak asasi manusia, *national economy and patrimony*, persoalan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, *land reform* perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain.¹⁰⁷

Pembedaan tersebut memberikan signifikansi dikarenakan *principles* yang dijabarkan dalam Konstitusi Filipina bertujuan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan negara. Termasuk pula dalam membentuk perencanaan pembangunan, penganggaran dan pembentukan aturan dan kebijakan. Beda halnya dengan *policies*, yang merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi seluruh orientasi negara.

2. Brazil

Negara Brazil yang juga menerapkan sistem presidensial, memiliki ketentuan yang berisikan DPSP walaupun tidak diberikan judul DPSP. Dalam Konstitusi Brazil disebutkan beberapa bab penting misalnya mengenai prinsip-prinsip fundamental, hak-hak fundamental dan jaminannya, hak sosial, kewarganegaraan, hak politik dan lain-lain yang banyak berisikan prinsip-prinsip haluan negara. *National Congress* dalam konstitusi diberikan kewenangan untuk menentukan haluan penyelenggaraan negara. Hal tersebut dapat dilihat dalam konstruksi Pasal 48 Konstitusi Brazil, yang mana *National Congress* dapat menetapkan haluan penyelenggaraan negara dengan persetujuan atau dukungan Presiden sebagaimana tertulis:

“...II. *pluriannual plan, budgetary directives, annual budget, credit transactions, public debts and issuances of currency*” dan angka 4 “*national, regional dan sectorial plans and programmes development;*”

Tidak hanya menetapkan, *National Congress* kemudian juga mempunyai kuasa untuk “...*consider the reports on the execution of Government plans.*”

Pasal 48 angka IV kemudian ditegaskan *National Congress* kembali menetapkan kebijakan-kebijakan pembangunan sektoral. Perlu diketahui

¹⁰⁷ <https://repository.ung.ac.id/get/karyailmiah/6433/Fence-M-Wantu-Laporan-Hasil-Kajian-Akademik-Tentang-Urgensi-Bentuk-Hukum-dan-Penegakkannya-serta-Substansi-Pokok-Pokok-Haluan-Negara.pdf> diakses 6 April 2021

bentuk perencanaan di Brazil bukan merupakan *comprehensive planning* seperti pembangunan nasional dengan jangka panjang yang meliputi seluruh aspek, akan tetapi bersifat kebijakan (*policy*) yang membidangi hanya sector tertentu. Selain itu, Ketentuan materi muatan daripada angka II dan angka IV Pasal 48 tersebut semuanya disusun oleh Presiden, sementara *National Congress* mengesahkan dan menetapkan. Berdasarkan perbandingan atas negara Brazil dan Filipina maka dapat terdapat dua jenis pengaturan Haluan Negara dalam konstitusi, yakni hanya terbatas dalam satu pasal khusus yang menguraikan secara umum tentang Haluan Negara seperti yang konstitusi Filipina, atau tersebar dalam berbagai bab dalam konstitusi sebagaimana ditunjukkan dalam Konstitusi Brazil.

Kedua praktek ini meskipun secara struktural berbeda pengaturannya, namun secara substansial telah mengakomodir Haluan Negara dalam konstitusi. Selain itu, adanya keikutsertaan lembaga semacam MPR di Brasil dan Filipina menjadi karakteristik lain dari adanya materi muatan Haluan Negara dalam konstitusi yang dapat menjadi rujukan bagi negara negara yang membuka kemungkinan diakomodirnya Haluan Negara dalam konstitusi, seperti halnya Indonesia. Berkenaan dengan hal tersebut, Indonesia dapat menjadikan praktik ketatanegaraan di beberapa negara tersebut untuk selanjutnya diterapkan dalam Konstitusi UUD 1945.¹⁰⁸ Penempatan Haluan Negara ke dalam konstitusi menjadi pilihan yang paling rasional. Sebab konstitusi merupakan produk hukum tertinggi negara, dan semua elemen tunduk atas perintah konstitusi. Sehingga dengan demikian, pencapaian tujuan negara akan memiliki panduan yang jelas dan terarah sebagaimana amanat konstitusi. Jika pilihan memasukan Haluan Negara ke dalam konstitusi terjadi, maka perlu dilakukan amandemen UUD 1945 dengan cara: Pertama, amandemen terbatas. Amandemen terbatas dilakukan hanya khusus menambah ketentuan klausul pada Pasal 3 UUD 1945 dengan memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Haluan Negara. Ketika terjadi penambahan kewenangan tersebut, maka untuk menjabarkan lebih lanjut Pokok-Pokok Haluan Negara dijabarkan melalui Lampiran UUD 1945 sebagai bagian tak terpisahkan dari UUD 1945. Adanya Lampiran yang secara khusus menjabarkan Pokok-Pokok.

Haluan Negara, akan lebih memberikan panduan kepada Presiden dalam menjalankan kewenangannya dengan merujuk pada Lampiran

108 <http://jurnalnasional.ump.ac.id/index.php/KOSMIK/article/view/2329/1808> diakses 6 April 2021

UUD 1945. Kedua, amandemen dengan menempatkan Haluan Negara ke dalam BAB khusus terkait Pokok-Pokok Haluan Negara. Substansi secara khusus dalam BAB tertentu yang mengatur tentang Haluan Negara dalam Konstitusi ini dapat ditemukan dalam Konstitusi Irlandia Tahun 1937 dan Konstitusi India Tahun 1946. Sebagai konstitusi negara yang pertama kali memuat secara eksplisit tentang “*Directive Principles of State Policy*” (DPSP) dalam bab yang tersendiri, konstitusi Irlandia menurut Jimly Asshidiqie telah memberi inspirasi kepada para perancang dan perumus UUD Indonesia pada tahun 1945 dan UUD India pada tahun 1946 untuk merumuskan pengertian tentang Haluan Negara dalam UUD.

3. India

India merupakan salah satu negara dengan sistem pemerintahan parlementer yang mencantumkan arah perencanaan pembangunan (*directive principles state of policy*) dalam konstitusinya. DPSP India mengatur beberapa persoalan mendasar terkait persoalan sosial, ekonomi, politik serta pembangunan sumber daya manusia. Berdasarkan konstitusi India, merupakan suatu kewajiban bagi Pemerintah untuk menjalankan DPSP, dalam artian apabila DPSP tidak dijalankan maka Perdana Menteri dapat diberhentikan dari jabatannya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, LANDASAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Pancasila sebagai *rechtsidee* atau cita bangsa telah menegaskan posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Demokrasi Indonesia yang berdasarkan pada konsep mayoritarian menempatkan Indonesia dalam posisi *vis a vis*, dimana dalam kontestasi demokrasi selalu ada pihak yang memenangkan pemilihan, begitupula sebaliknya terdapat pula pihak yang harus menerima kekalahan.

Konsepsi demokrasi sebagaimana tersebut kerap kali menciptakan polarisasi dalam masyarakat yang berdampak terhadap arah pembangunan nasional yang tidak berpihak pada satu kelompok tertentu. Padahal sila ke-4 Pancasila sebagai *staat fundamental norm* bangsa Indonesia telah menempatkan demokrasi Indonesia sebagai demokrasi konsensus yang mana keputusan tertinggi tidak diambil melalui suara terbanyak melainkan berdasarkan kesepakatan bersama semua pihak baik pihak yang memenangkan konstestasi ataupun sebaliknya.

Sistem pembangunan nasional sebagai sebuah cita hukum selayaknya harus diputuskan berdasarkan konsensus yang disepakati bersama oleh rakyat bukan atas dasar visi dan misi salah satu Presiden semata sebagaimana yang tecantum dalam Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Nasional dan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dimana arah pembangunan didasarkan semata-mata pada visi dan misi Presiden.

Selain itu, esensi dasar Pancasila adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dimana nilai keadilan menjadi poin penting untuk menentukan arah pembangunan. Perencanaan pembangunan nasional harus didasarkan pada prinsip keadilan yaitu tidak memandang satu kelompok semata, akan tetapi menempatkan kepentingan seluruh rakyat sebagai prioritas tanpa melakukan pembeda-bedaan.¹⁰⁹

109 Herlambang. Perwujudan Sila ke 4 Pancasila setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Supremasi Hukum Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 26, No.2, Agustus 2017

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Hubungan rakyat dengan negara adalah hubungan yang sejati. Negara tanpa rakyat tidak dapat disebut sebagai negara, begitupula jika rakyat tanpa negara maka rakyat tidak dapat menyusun pemerintahannya, karena rakyat merupakan aset dasar terbentuknya negara. Dan karena hal tersebutlah keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan sesuatu yang mutlak sebagai peletak norma-norma dasar bagi negara dalam menjalankan pemerintahannya.¹¹⁰ Hal tersebut juga berkaitan dengan adanya suatu produk hukum dalam suatu negara yang selalu berimplikasi terhadap seluruh masyarakat sepanjang menyangkut kepentingan orang banyak, mulai dari pakar hukum bahkan masyarakat awam. Masyarakat merupakan sasaran utama dalam penetapan produk hukum, produk hukum yang baik akan membawa pengaruh terhadap masyarakat diantaranya akan mampu menciptakan suatu keadilan, keamanan, perlindungan dan bahkan kepastian hukum yang jelas .

Di Indonesia sendiri sampai tahun ini (2021) sudah mengalami 4 kali amandemen, dimana dalam setiap kali amandemen tentunya mempunyai tujuan dan maksud demi memperbaiki ketatanegaraan Indonesia. Seperti halnya apabila memang dilakukan amandemen yang ke 5 ini, tentunya itu akan sangat memberikan manfaat yang baik khususnya bagi masyarakat Indonesia. Dimana manfaat yang bisa didapat adalah adanya kepastian hukum terhadap TAP MPR, dengan adanya kepastian hukum tersebut akan memberikan *feedback* adanya arah pembangunan yang tertata dengan jelas sehingga pembangunan yang dilakukan pemerintah akan tetap berjalan secara maksimal, selain itu peran dan fungsi MPR akan lebih optimal. Dengan adanya arah pembangunan yang jelas, maka dapat memberikan dampak yang positif diantaranya dapat meningkatkan pula daya saing investasi, penciptaan lapangan pekerjaan, penciptaan pusat kawasan ekonomi baru, hingga peningkatan pelayanan publik.

C. LANDASAN YURIDIS

Salah satu kewenangan MPR dalam pasal 37 UUD 1945 adalah MPR merupakan satu-satunya lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mempunyai wewenang untuk melakukan amandemen

110 Encik Muhammad Fauzan. Fungsi Sosiologis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Memenuhi Hak-hak Masyarakat. Universitas Trunojoyo Madura : 346-348.

konstitusi. Mekanisme amandemen diatur pada Pasal 37 UUD NRI 1945 dimana harus diusulkan terlebih dahulu oleh 1/3 (satu per tiga) anggota MPR.

Selain itu, landasan yuridis naskah akademik ini adalah masih belum jelasnya arah pembangunan nasional yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang RPJPN dimana ketika terjadi pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai rencana, belum ada mekanisme yang jelas untuk memberikan sanksi kepada Presiden. Hal itulah yang membuat arah pembangunan nasional kerap kali berjalan tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Selain itu, ketiadaan kejelasan terkait dengan status hukum TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menciptakan problematika dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itulah diperlukan amandemen konstitusi untuk menegaskan posisi TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Selain itu, sejumlah regulasi terkait dengan perencanaan pembangunan nasional baik itu Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang RPJP, Undang-Undang MD3, Undang-Undang Keuangan Negara maupun peraturan perundang-undangan lainnya belum mengatur terkait kewajiban bagi Pemerintah untuk mengusulkan program pemerintah yang sejalan dengan cita-cita bangsa. Berdasarkan sejumlah hal tersebut, maka naskah akademik amandemen konstitusi terkait sistem perencanaan pembangunan nasional sangat diperlukan untuk mengisi sejumlah kekosongan hukum tersebut.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR

A. SASARAN

Sasaran dibuatnya naskah akademik ini adalah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang sistematis dan tertata. Dimana salah satu cara yang dapat digunakan adalah dengan mengembalikan kembali pokok-pokok haluan negara dalam perencanaan pembangunan nasional. Selain itu, sasaran dalam naskah akademik ini adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui sistem perencanaan pembangunan nasional yang berjalan secara berkesinambungan walaupun pemerintahan berganti setiap 5 (lima) tahun sekali. Sasaran lainnya adalah untuk menegaskan status hukum TAP MPR/MPRS yang saat ini berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Jangkauan dalam naskah akademik ini adalah semua lembaga negara yang terkait dengan arah pembangunan nasional, antara lain MPR, Presiden serta Menteri Bappenas. Selain menjangkau sejumlah lembaga negara terkait, naskah akademik ini juga menjangkau sejumlah Ketetapan MPR yang masih belum jelas status hukumnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

C. MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR

Arah pembangunan nasional yang tidak berjalan secara kontinyu pada hakikatnya disebabkan oleh tidak adanya lembaga yang berwenang menentukan arah pembangunan nasional. Arah pembangunan nasional sejak dilakukannya amandemen konstitusi lebih didasarkan pada visi-misi Presiden yang kemudian dijabarkan secara mendetail dalam RPJMN. Hal tersebut menyebabkan, arah pembangunan tidak berjalan secara berkelanjutan akan tetapi bergantung kepada visi misi Presiden yang sedang menjabat. Kondisi ini tentu saja berdampak terhadap arah pembangunan di Indonesia yang tidak berjalan sesuai dengan yang tercantum dalam RPJPN.

Salah satu muara dari persoalan tersebut adalah terpusatnya kewenangan untuk menentukan arah pembangunan nasional kepada

lembaga eksekutif. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. Keberadaan pasal tersebut menyebabkan pengaturan terkait arah pembangunan nasional melalui RPJM lebih terfokus kepada Presiden terpilih. Selain itu pencantuman frase “3 (tiga) bulan setelah dilantik” memunculkan persepsi bahwa RPJM bukan merupakan kelanjutan dari RPJM sebelumnya, melainkan merupakan perwujudan visi-misi calon Presiden yang baru saja terpilih dalam pemilihan umum.

Padahal, pembangunan nasional bukanlah pembangunan kelompok tertentu semata, akan tetapi pembangunan untuk seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itulah, arah pembangunan yang hanya terfokus pada satu kepentingan, pada hakikatnya tidak sejalan dengan prinsip dasar yang tercantum dalam Pancasila yaitu Persatuan Indonesia dan Keadilan bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, amandemen konstitusi yang terkait dengan arah pembangunan nasional perlu diatur ulang. Naskah akademik ini akan mencoba untuk mendesain kembali pola pembangunan nasional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Hal pertama yang perlu dilakukan dalam melakukan desain ulang perencanaan pembangunan nasional adalah mencabut kewenangan Presiden untuk menentukan secara sepihak arah pembangunan nasional. Hal ini penting untuk memastikan pergantian Presiden tidak akan mengganggu stabilitas dan kontinuitas. Sementara itu yang kedua, hal tersebut dapat dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada lembaga tertentu untuk menentukan arah pembangunan negara yang kemudian dikenal dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Lembaga tersebut haruslah merupakan lembaga yang dianggap merepresentasikan keseluruhan rakyat Indonesia bukan kelompok ataupun golongan tertentu. Ketiga, untuk memastikan arah pembangunan nasional akan berjalan secara optimal, pengaturan terkait pokok-pokok pembangunan nasional haruslah menjadi acuan bagi lembaga dibawah kekuasaan kehakiman untuk mengadili regulasi yang berada dibawahnya. Oleh karena itulah, diperlukan penambahan kewenangan lembaga peradilan tertentu untuk mengadili regulasi-regulasi yang dianggap bertentangan dengan pokok-pokok haluan negara. Hal

tersebut perlu diatur dalam konstitusi dan Undang-Undang. Keempat, untuk memastikan bahwa Pemerintah akan menjalankan Pokok-Pokok Haluan Negara, maka naskah akademik ini menawarkan penguatan hak *budgeting* DPR sebagai media pengawasan terhadap APBN yang diusulkan oleh Pemerintah. DPR selayaknya diberikan kewajiban konstitusional untuk menolak RAPBN yang diusulkan oleh Pemerintah manakala rancangan tersebut tidak selaras dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, naskah akademik ini akan membagi materi muatan rancangan amandemen UUD NRI 1945 kedalam 5 (lima) klaster persoalan:

1. Pengaturan terkait Pokok-Pokok Haluan Negara

Salah satu problematika mendasar dalam arah pembangunan nasional adalah inkonsistensi dalam pembentukan RPJMN. Hal itu disebabkan setiap presiden mempunyai visi dan misi yang berbeda. Oleh karena itulah, sebagai upaya untuk memastikan pembangunan nasional tetap berjalan secara berkelanjutan meskipun pemerintahan berganti, maka diperlukan sistem perencanaan pembangunan nasional yang bersifat permanen atau setidaknya tidak mudah diganti oleh Pemerintahan yang baru.

Namun, sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut selayaknya tidak mengembalikan Indonesia ke dalam sistem pemerintahan quasi parlementer sebagaimana yang terjadi pada era orde baru. Hal itu disebabkan konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI 1945 telah menetapkan bahwa sistem pemerintahan yang di terapkan di Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial. Salah satu karakteristik sistem pemerintahan presidensial adalah presiden bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat bukan kepada parlemen. Oleh karena itulah, pembentukan sistem perencanaan pembangunan nasional, selayaknya tidak menjadi alasan untuk memakzulkan presiden dari jabatannya. Hal itu disebabkan sistem perencanaan pembangunan nasional tidak mempunyai persamaan dengan GBHN sebagaimana yang diterapkan pada era orde baru.

Terkait dengan penamaan sistem perencanaan pembangunan nasional, tim naskah akademik mengadopsi istilah yang tercantum dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019. Dalam rekomendasi tersebut, MPR menggunakan istilah pokok-pokok haluan negara (PPHN) sebagai pengganti sistem perencanaan pembangunan nasional.

Sebagai upaya untuk memastikan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional dapat berjalan secara optimal, oleh karena itulah tim naskah akademik merekomendasikan PPHN di cantumkan dalam konstitusi. Konsekuensi dari dimunculkannya PPHN adalah berubahnya sistem perencanaan pembangunan nasional yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Selain itu implikasi lain dari dihapusnya Undang-Undang 25 tahun 2004 adalah tidak berlakunya lagi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Akan tetapi, sebagai upaya untuk menjaga agar arah pembangunan yang tercantum dalam RPJPN tetap berjalan maka tim naskah akademik mengusulkan agar pelaksanaan PPHN baru di terapkan pada tahun 2026.

Sedangkan terkait dengan durasi waktu pelaksanaan PPHN, tim naskah akademik mengadopsi konsep *directive principles of state policy* di negara Filipina, Brazil, dan India yaitu PPHN tidak dibatasi oleh durasi dan waktu keberlakuan. Oleh karena itulah penghapusan durasi berlakunya sistem perencanaan pembangunan nasional akan menghapus pula konsep sistem perencanaan yang berdasar atas RPJP dan RPJM. Dengan penghapusan RPJP dan RPJM, maka arah pembangunan nasional didasarkan pada PPHN sebagai wujud kedaulatan rakyat.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, tim naskah akademik menganggap perlu dilakukannya perubahan terhadap ketentuan yang tercantum dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang sebelumnya berbunyi sebagai berikut :

(2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

Menurut Tim naskah akademik, ketentuan yang mengatur bahwa kedaulatan rakyat hanya dilaksanakan menurut UUD NRI 1945 belum memenuhi prinsip keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, karena Pasal tersebut tidak mengatur tentang cita-cita bangsa yang terwujud dalam arah pembangunan nasional. Oleh karena itulah tim naskah akademik

menawarkan perubahan pada pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi berbunyi sebagai berikut :

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Dengan perubahan pada pasal 1 ayat (2) tersebut, maka PPHN di posisikan sebagai wujud dari kedaulatan rakyat yang nilainya setara dengan konstitusi walaupun kedudukannya berbeda.

2. Lembaga negara yang berwenang Menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara

Sebagaimana yang disampaikan pada poin kesatu, pembentukan PPHN menjadi suatu kebutuhan sebagai upaya untuk memastikan arah pembangunan nasional tetap berjalan sebagaimana mestinya. Akan tetapi, menjadi pertanyaan terkait lembaga yang berwenang untuk menetapkan PPHN. Menurut tim naskah akademik, terdapat beberapa lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang layak untuk diberikan kewenangan menetapkan PPHN.

Namun, menurut tim naskah akademik hanya satu lembaga dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang layak untuk di berikan kewenangan menetapkan PPHN, lembaga tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pendapat tim naskah akademik tersebut di dasarkan pada struktur kelembagaan MPR yang di wakili oleh perwakilan partai politik (DPR) dan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini berbeda, manakala kewenangan tersebut diserahkan pada DPR atau DPD semata. Selain itu, kewenangan untuk menetapkan PPHN selayaknya tidak juga diserahkan kepada presiden, hal itu disebabkan, bilamana diserahkan pada presiden maka akan berpotensi menciptakan persoalan yang sama sebagaimana kasus RPJP dan RPJM.

Berdasarkan pada hal tersebut diatas, tim naskah akademik mengusulkan perubahan pada pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 yang sebelumnya berbunyi sebagai berikut :

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Menurut tim naskah akademik, ketentuan ini belum konsisten dengan perubahan yang tim naskah akdaemik rekomendasikan pada pasal

1 ayat (2) oleh karena itulah ketentuan pada pasal 3 ayat (1) selayaknya berbunyi sebagai berikut :

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.*

Dengan perubahan tersebut di atas, maka terdapat penambahan kewenangan MPR dari yang sebelumnya hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, setelah dilakukannya amandemen ditambah pula kewenangan MPR yaitu mengubah dan menetapkan PPHN.

Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah dirubahnya Undang-Undang yang mengatur terkait kewenangan MPR yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Perubahan yang dilakukan adalah dengan melakukan penyesuaian terhadap sejumlah pasal yang tercantum dalam Undang-Undang MD3. Perubahan tersebut dapat dilakukan pada bagian ke tujuh pelaksanaan wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam Undang-Undang MD3 disebutkan bahwa MPR mempunyai sejumlah kewenangan salah satunya adalah mengubah UUD NRI 1945. Ketentuan dalam pasal ini belum mencakup kewenangan MPR untuk menetapkan dan mengubah PPHN. Oleh karena itulah, tim naskah akademik mengusulkan pula perubahan pada Undang-Undang MD3 sebagai bentuk konsistensi terhadap penambahan kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan PPHN.

Oleh karena itulah ketentuan dalam Undang-Undang MD3 yang mengatur terkait dengan kewenangan MPR selayaknya berbunyi sebagai berikut :

- (1) *MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara.*

Sedangkan terkait dengan mekanisme perubahan UUD NRI 1945 dan PPHN, tim naskah akademik juga menawarkan penambahan pada setiap pasal dimulai dari Pasal 25 sampai dengan Pasal 32 menjadi

25A-32A Undang-Undang MD3 yang isinya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 25A

- (1) *Usul pembentukan dan/atau perubahan pokok-pokok haluan negara diajukan paling sedikit 1/6 (satu per enam) dari jumlah anggota MPR.*
- (2) *Setiap usul pembentukan dan/atau perubahan diajukan secara tertulis dengan menunjukkan secara jelas bagian yang diusulkan diubah beserta alasannya.*

Pasal 26A

- (1) *Usul pembentukan dan/atau perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara diajukan kepada pimpinan MPR.*
- (2) *Setelah menerima usul pembentukan dan/atau perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memeriksa kelengkapan persyaratannya yaitu jumlah pengusul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25A ayat (1); dan*

Pasal 27A

Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26A ayat (3), pimpinan MPR mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26A ayat (2).

Pasal 28A

- (1) *Dalam hal usul pembentukan dan/atau perubahan tidak memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26A ayat (2), pimpinan MPR memberitahukan penolakan usul perubahan secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasannya.*
- (2) *Dalam hal usul pembentukan dan/atau perubahan dinyatakan oleh pimpinan MPR memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26A ayat (2), pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lama 60 (enam puluh) Hari.*
- (3) *Anggota MPR menerima salinan usul pembentukan dan/atau perubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan*

paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum dilaksanakan sidang paripurna MPR.

Pasal 29A

Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28A ayat (2) dilakukan kegiatan sebagai berikut:

- a. pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya;*
- b. fraksi dan kelompok anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap usul pembentukan dan/atau perubahan; dan*
- c. membentuk panitia ad hoc untuk mengkaji usul perubahan dari pihak pengusul.*

Pasal 30A

- (1) Dalam sidang paripurna MPR berikutnya panitia ad hoc melaporkan hasil kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29A huruf c.*
- (2) Fraksi dan kelompok anggota MPR menyampaikan pandangan umum terhadap hasil kajian panitia ad hoc.*

Pasal 31A

- (1) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28A ayat (2) dihadiri oleh paling sedikit 1/2 (satu per dua) dari jumlah anggota MPR.*
- (2) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memutuskan perubahan bagian Pokok-Pokok Haluan Negara, dengan persetujuan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota.*

Pasal 32A

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan terhadap usul pembentukan dan/atau perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Mengacu pada perubahan Undang-Undang MD3, maka MPR mempunyai dua kewenangan konstitusional yaitu mengubah dan menetapkan UUD 1945 serta PPHN. Menurut tim naskah akademik antara UUD dan PPHN harus mempunyai perbedaan terkait mekanisme

pembentukan dan/atau pengubahannya. Hal itu disebabkan konstitusi harus mempunyai perbedaan dengan PPHN dikarenakan PPHN lebih mempunyai fleksibilitas serta kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan zaman. Oleh karena itulah tim naskah akademik mengusulkan draft rancangan perubahan PPHN dapat di usulkan oleh hanya 1/6 (satu per enam) dari total anggota MPR.

Selain itu, pada tahapan persetujuan juga berbeda dengan amandemen UUD, Pada tahapan persetujuan untuk perubahan, tim naskah akademik mengusulkan cukup disepakati $\frac{1}{2}$ (1 per dua) dari total anggota MPR yang hadir. Perbedaan syarat perubahan secara formil akan membedakan antara konstitusi dan PPHN.

3. Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

Salah satu poin dalam naskah akademik ini adalah terkait produk hukum yang digunakan untuk mengakomodir PPHN dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengacu pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki peraturan perundangan-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di atas terlihat terdapat berbagai macam bentuk regulasi yang diakui dalam sistem hukum Indonesia. Terkait dengan bentuk pengaturan PPHN, tim naskah akademik mencoba untuk melihat keuntungan dan kekurangan dalam memilih salah satu bentuk regulasi yang diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut tim naskah akademik setidaknya terdapat tiga bentuk regulasi yang dapat digunakan untuk mengatur PPHN.

1. Undang-Undang Dasar

Pilihan bentuk hukum ini sangat kuat karena merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi, namun kelemahannya pengaturan PPHN tidak cukup dirumuskan dalam satu ayat atau satu pasal, sehingga akan mengubah secara total sistematika UUD NRI 1945 dan perubahan secara adendum akan sangat sulit dilakukan. Selain itu, perubahan UUD NRI 1945 akan sering dilakukan, terutama ketika diperlukan penyesuaian PPHN karena adanya perkembangan kemajuan yang perlu diakomodasi dalam PPHN.

2. TAP MPR

Kedudukan hukum TAP MPR kuat, karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR berada di atas Undang-Undang. Selain itu, prosedur perubahan TAP MPR lebih mudah daripada melakukan amandemen UUD NRI 1945 yang mensyaratkan prosedur khusus dan sangat ketat. Ditambah lagi, keberadaan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya Pasal 2 dan Pasal 4 hanya dapat diselesaikan melalui TAP MPR.

3. Undang-Undang

Pilihan bentuk hukum ini lebih lemah dibandingkan dengan pilihan bentuk hukum diatur dalam UUD NRI 1945 maupun melalui TAP MPR. Beberapa kelemahan lainnya adalah sebagaimana yang terjadi selama ini yaitu Undang-Undang tidak memberikan jaminan pelaksanaan karena dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak dikenal Undang-Undang payung. Akan sangat berbahaya jika Pokok-Pokok Haluan Negara diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya Pasal 2 dan Pasal 4 tidak seluruhnya dapat diselesaikan melalui Undang-Undang.

Berdasarkan ketiga bentuk regulasi diatas tim naskah akademik menganggap bahwa tap MPR merupakan produk hukum yang paling tepat untuk mengatur PPHN. Oleh karena itulah, sebagai bentuk konsistensi formalisasi PPHN dalam produk hukum TAP MPR, maka selayaknya dilakukan pula pengaturan terkait tata cara pembentukan TAP MPR. Akan tetapi, mengacu pada sistem perundang-undangan di Indonesia, tidak ada lagi produk hukum yang bersifat mengatur yang berbentuk keputusan

ataupun ketetapan. Oleh karena itulah, tim naskah akademik mengusulkan perubahan nama Ketetapan MPR menjadi Peraturan Rakyat. Hal itu sejalan dengan filosofis MPR sebagai manifestasi representasi rakyat secara keseluruhan. Berdasarkan hal tersebut diatas, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Peraturan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain mengatur terkait perubahan hierarki peraturan perundang-undangan, tim naskah akademik mengusulkan penambahan pasal dalam UUD 1945 tepatnya pada pasal 3 ayat (2) dan (3) dengan bunyi sebagai berikut:

- (2) *Pokok-Pokok haluan negara diatur dalam peraturan rakyat.*
- (3) *Tata cara pembentukan peraturan rakyat diatur dalam Undang-Undang.*

Sebagai konsekuensi dari munculnya pasal 3 ayat (2) dan (3) dalam UUD NRI 1945. Oleh karena itulah, tim naskah akademik mengusulkan pula perubahan dalam bentuk penambahan Pasal tentang tata cara pembentukan peraturan rakyat di Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tim naskah akademik mengusulkan tahapan pembentukan peraturan rakyat sama dengan Undang-Undang yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Akan tetapi, berbeda dengan Undang-Undang yang mana perencanaan diwujudkan dalam Prolegnas, tim naskah akademik mengusulkan frase perencanaan dimaknai sebatas dengan

pengusulan dan naskah akademik. Oleh karena itulah, tim naskah akademik mengusulkan penambahan pada Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pada pasal-pasal yang mengatur terkait tata cara pembentukan peraturan rakyat.

Tim naskah akademik juga mengusulkan mekanisme perencanaan tersebut disusun dalam sebuah perencanaan yang matang yang disebut Program Perencanaan Rakyat (Propera). Propera ini nantinya akan memuat gagasan-gagasan MPR untuk memastikan PPHN akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman.

Pasal 16

Perencanaan Peraturan Rakyat

Perencanaan penyusunan peraturan rakyat dilakukan dalam Propera.

Pasal 17

Propera sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan peraturan rakyat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Pasal 18

Dalam penyusunan Propera sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Peraturan Rakyat didasarkan atas:

- a. *perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan*
- b. *aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.*

Pasal 19

- (1) *Propera sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan Peraturan Rakyat dengan judul Rancangan Peraturan Rakyat, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.*
- (2) *Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Rakyat yang meliputi:*
 - a. *latar belakang dan tujuan penyusunan;*

- b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan*
- c. jangkauan dan arah pengaturan.*
- (3) *Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik*

Pasal 20

- (1) *Penyusunan Propera dilaksanakan oleh DPR dan DPD.*
- (2) *Propera ditetapkan untuk jangka panjang berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Rakyat.*
- (3) *Penyusunan dan penetapan Propera jangka panjang dilakukan pada awal masa keanggotaan MPR sebagai Propera untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun.*

Berdasarkan penambahan Pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, maka Penyusunan Propera akan dilakukan untuk 25 (dua puluh lima) tahun. Selain itu, untuk memastikan bahwa visi-misi Presiden akan sejalan dengan Propera, maka tim naskah akademik juga mengusulkan bahwa pembahasan APBN haruslah berpedomana pada Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat. Oleh karena itulah diperlukan pula perubahan pada Pasal 12 Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,

Pasal 12

- (1) *APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara.*
- (2) *Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.*
- (3) *Ketentuan terkait dengan rencana kerja pemerintah sebagaimana yang di maksud pada ayat (2) di tetapkan melalui Peraturan Presiden.*
- (4) *Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-undang tentang APBN.*

- (5) *Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah Pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*

Terkait dengan tahapan pembentukan Propera, sejalan dengan pendapat tim naskah akademik bahwa PPHN yang diatur dalam Peraturan Rakyat dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, oleh karena itulah tahapan pembentukan Propera selayaknya harus sejalan dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Setelah tahap perencanaan, tahapan selanjutnya adalah penyusunan. Tim naskah akademik menawarkan penambahan Pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait penyusunan Propera menjadi sebagai berikut:

Pasal 21

- (1) *Penyusunan Propera antara DPR dan DPD dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (2) *Penyusunan Propera di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (3) *Penyusunan Propera di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propera sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.*

Pasal 22

- (1) *Hasil penyusunan Propera antara DPR dan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Propera dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.*
- (2) *Propera sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPR dan DPD.*

Pasal 23

- (1) *Dalam Propera dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:*
 - a. *Arah Pembangunan Nasional;*

- b. *Perwujudan cita-cita bangsa;*
- c. *Nilai-Nilai Pancasila;*
- (2) *Dalam keadaan tertentu, DPR atau DPD dapat mengajukan Rancangan Peraturan Rakyat di luar Propera mencakup:*
 - a. *Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. *Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional.*

Berbeda dengan Prolegnas, yang mana dalam daftar kumulatifnya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, sementara itu, Propera pembentukannya harus didasarkan pada persoalan yang lebih filosofis antara lain arah pembangunan nasional, perwujudan cita-cita bangsa serta nilai-nilai Pancasila.

Setelah tahapan perencanaan, tim naskah akademik juga mengusulkan penambahan pasal baru pada tahapan penyusunan peraturan rakyat, yaitu dengan penambahan pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain:

Bagian Kesatu

Penyusunan Peraturan Rakyat

Pasal 43

- (1) *Rancangan Peraturam Rakyat dapat berasal dari DPR atau DPD.*
- (2) *Rancangan Peraturan Rakyat yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.*
- (3) *Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.*

Pasal 44

- (1) *Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Rakyat dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.*
- (2) *Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.*

Berbeda dengan Undang-Undang Dasar yang tidak memerlukan naskah akademik, terkait Peraturan Rakyat, tim naskah akademik berpendapat bahwa pembentukan ataupun perubahannya haruslah didasarkan pada naskah akademik.

Pasal 45

Rancangan Peraturan Rakyat, baik yang berasal dari DPR maupun DPD serta Rancangan Peraturan Rakyat yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Propera.

Pasal 46

- (1) *Rancangan Peraturan Rakyat dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.*
- (2) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Rakyat yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.*

Pasal 48

- (1) *Rancangan Peraturan Rakyat dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.*
- (2) *Usul Rancangan Peraturan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Rakyat.*
- (3) *Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Rakyat dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Peraturan Rakyat untuk membahas usul Rancangan Peraturan Rakyat.*

- (4) *Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.*

Pasal 49

- (1) *Rancangan Peraturan Rakyat dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Pimpinan MPR.*
- (2) *Pimpinan MPR menugasi komisi yang membidangi terkait legislasi untuk mewakili dan membahas Rancangan Peraturan Rakyat bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.*

Pasal 66

Pembahasan Rancangan Peraturan Rakyat dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

Pasal 67

Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas:

- a. *pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan*
- b. *pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.*

Pasal 68

- (1) *Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:*
- a. *pengantar musyawarah;*
- b. *pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan*
- c. *penyampaian pendapat mini.*
- (2) *Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*
- a. *DPR memberikan penjelasan dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Peraturan Rakyat berasal dari DPR;*

Pasal 70

- (1) *Rancangan Peraturan Rakyat dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan DPD.*
- (2) *Rancangan Peraturan Rakyat yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan DPD.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan MPR.*

Pengesahan Rancangan Peraturan Rakyat

Pasal 72

- (1) *Rancangan Peraturan Rakyat yang telah disetujui bersama oleh DPR dan DPD disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada MPR untuk disahkan menjadi Peraturan Rakyat.*
- (2) *Penyampaian Rancangan Peraturan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.*

Pasal 73

- (1) *Rancangan Peraturan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Peraturan Rakyat tersebut disetujui bersama oleh DPR dan DPD.*
- (2) *Dalam hal Rancangan Peraturan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Peraturan Rakyat tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Rakyat tersebut sah menjadi Peraturan Rakyat dan wajib diundangkan.*

Pengundangan

Pasal 81

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. *Lembaran Negara Republik Indonesia;*
- b. *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;*
- c. *Berita Negara Republik Indonesia;*
- d. *Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;*
- e. *Lembaran Daerah;*
- f. *Tambahan Lembaran Daerah; atau*
- g. *Berita Daerah.*

Pasal 82

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- c. *Peraturan Rakyat*
- d. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- e. *Peraturan Pemerintah;*
- f. *Peraturan Presiden; dan*
- g. *Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.*

4. Lembaga negara yang berhak menafsirkan PPHN

Sebagai upaya untuk memastikan PPHN berjalan secara optimal, tim naskah akademik berpebdapat bahwa bentuk hukum pengaturan PPHN yaitu Peraturan Rakyat selayaknya tidak dapat dilakukan uji materi ke lembaga kekuasaan kehakiman baik itu Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung. Akan tetapi, PPHN selayaknya di posisikan sebagai batu uji untuk menguji Undang-Undang sebagaimana UUD NRI 1945. Hal itu penting, sebagai upaya untuk memastikan produk hukum Undang-Undang yang mengatur terkait APBN tidak bertentangan dengan arah pembangunan nasional sebagaimana yang tercantum dalam PPHN. Oleh karena itulah, tim naskah akademik mengusulkan perubahan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi yaitu dari sebelumnya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di ubah menjadi menguji

Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Pasal 24C

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

Sebagai konsekuensi dari perubahan terhadap pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut diatas, tim naskah akademik berpendapat perlu pula dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut terbatas pada kewenangan MK yang sebelumnya hanya berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar menjadi kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar dan pokok-pokok haluan negara, antara lain:

Pasal 10

- (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*
 - a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat;*

Pada hakikatnya, meskipun peraturan rakyat kedudukannya berada di atas Undang-Undang, menurut tim naskah akademik, selayaknya tidak semua Peraturan Rakyat bisa menjadi batu uji bagi Undang-Undang. Hal itu disebabkan, semua Ketetapan MPR yang saat ini berlaku secara otomatis akan berubah menjadi Peraturan Rakyat. Selain itu, dalam amandemen konstitusi yang menjadi batu uji hanyalah PPHN sebagai sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional yang tertata dan sistematis, oleh karena itulah tim naskah akademik hanya membatasi pengujian undang-undang terhadap peraturan rakyat sepanjang peraturan tersebut mengatur terkait pokok-pokok haluan negara semata. Sejalan dengan perubahan tersebut, tim naskah akademik juga menawarkan dilakukan perubahan

pada sejumlah pasal dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, antara lain:

Pasal 30

Permohonan wajib dibuat dengan uraian yang jelas mengenai:

- a. *pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat;*

Pasal 51

(3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- a. *pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
- b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat.*

Pasal 56

(3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat.

(4) Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.

(5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

Pasal 57

- (1) *Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*
- (2) *Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*
- (3) *Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.*

Pasal 58

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat.

Pasal 59

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan /atau Pokok-Pokok Haluan Negara yang tercantum dalam Peraturan Rakyat disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.

Sementara itu, menjadi pertanyaan adalah terkait tata cara pengujian Undang-Undang terhadap Pokok-Pokok Haluan Negara. Menurut tim naskah akademik, hal ini dapat dilakukan melalui perubahan pada Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara

Pengujian Undang-Undang. Perubahan tersebut dilakukan secara terbatas pada ketentuan yang mengatur terkait penambahan PPHN sebagai batu uji selain UUD. Oleh karena itulah, tim naskah akademik menawarkan perubahan pada PMK Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Perubahan tersebut dapat dilakukan pada sejumlah pasal, antara lain:

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan:

1. *Pengujian adalah pengujian formil dan/atau pengujian materiil sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) huruf a dan b Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.*
2. *Hak dan/atau kewenangan konstitusional adalah hak dan/atau kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
3. *UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
4. *PPHN adalah Pokok-Pokok Haluan Negara.*
5. *UU adalah Undang-undang Republik Indonesia.*
6. *Mahkamah adalah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.*

Terkait dengan ketentuan umum, tim naskah akademik mengusulkan penambahan definisi PPHN sebagai konsekuensi penempatan PPHN sebagai salah satu batu uji Undang-Undang. Selain itu, tim naskah akademik juga mengusulkan perubahan sejumlah pasal dalam PMK sebagai konsekuensi dimasukkannya PPHN sebagai salah satu batu uji Undang-Undang, antara lain:

Pasal 2

Pemeriksaan permohonan pengujian UU terhadap UUD 1945 dan PPHN dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum, kecuali Rapat Permusyawaratan Hakim.

Pasal 4

- (2) *Pengujian materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang*

dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan PPHN.

Pasal 5 huruf d

- menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945 dan /atau PPHN;*
- menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*

Pasal 38

UU yang diuji oleh Mahkamah tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan /atau PPHN.

Pasal 40

Salinan putusan Mahkamah mengenai pengujian UU terhadap UUD 1945 dan /atau PPHN dikirimkan kepada Pemohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan dan disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden/Pemerintah, dan Mahkamah Agung.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, apabila dilakukan amandemen UUD NRI 1945 sebagaimana yang tim naskah akademik tawarkan, maka pengujian Undang-Undang dapat dilakukan berdasarkan UUD NRI 1945 dan PPHN, dan kewenangan tersebut diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi.

5. Fungsi Kontrol DPR untuk memastikan RAPBN akan sejalan dengan PPHN.

Sedangkan terkait dengan fungsi kontrol untuk memastikan arah pembangunan nasional akan termanifestasikan dalam RUU APBN, maka selayaknya DPR di berikan kewenangan untuk memastikan RUU APBN yang di sahkan bersama antara pemerintah dan DPR akan sejalan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Hal tersebut penting, dikarenakan tanpa adanya anggaran yang sesuai, maka PPHN tidak akan dapat terimplementasikan secara optimal.

Oleh karena itulah, tim naskah akademik menawarkan perubahan pada pasal 23 UUD 1945 dari yang sebelumnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- (2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*
- (3) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.*

Ketentuan tersebut menurut tim naskah akademik belum memberikan fungsi kontrol kepada DPR dalam penyusunan RAPBN supaya tidak bertentangan dengan PPHN. Oleh karena itulah, tim naskah akademik menawarkan perubahan pada pasal 23 menjadi sebagai berikut :

- (1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- (2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*
- (3) *Rancangan Undang-Undang sebaaimana yang dimaksud pada ayat (2) harus selaras dengan pokok-pokok haluan negara.*
- (4) *Dewan Perwakilan Rakyat wajib menolak Rancangan Undang-Undang sebagaimana yang di maksud pada ayat (2) apabila rancangan Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Pokok-Pokok haluan negara.*
- (5) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.*

Sebagai konsekuensi dari dilakukannya amandemen pada Pasal 23 tersebut, tim naskah akademik juga mengusulkan perubahan terbatas pada Pasal 12 Undang-Undang 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur terkait persetujuan DPR dalam proses penyusunan APBN. Tim naskah akademik berpendapat, ketentuan tersebut belum memberikan kewajiban bagi DPR untuk menolak RAPBN apabila tidak sejalan dengan PPHN. Oleh karena itulah, tim naskah akademik mengusulkan perubahan pada Pasal 12 Undang-Undang tentang Keuangan Negara menjadi sebagai berikut:

Pasal 12

- (1) *APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara.*
- (2) *Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dan pokok-pokok haluan negara dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.*
- (3) *Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-undang tentang APBN.*
- (4) *Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah Pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*

Terlihat berdasarkan perubahan tersebut diatas, penyusunan RAPBN selain didasarkan pada rencana kerja pemerintah, juga harus disesuaikan dengan pokok-pokok haluan negara. Selain itu, sebagai upaya untuk memastikan kewenangan pengawasan tersebut berjalan optimal, tim naskah akademik juga menawarkan perubahan pada Pasal 70 Undang-Undang MD3 terkait kewajiban DPR untuk menolak RAPBN yang tidak selaras dengan PPHN

Pasal 70

- (1) *Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.*

- (2) *Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.*
- (3) *Persetujuan yang dimaksud pada ayat ((2) harus didasarkan pada Pokok-Pokok Haluan Negara.*
- (4) *Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.*

Terlihat berdasarkan ketentuan diatas, DPR secara konstitusional berkewajiban untuk menolak RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah manakala RAPBN tersebut tidak sesuai dengan PPHN. Dengan adanya kewajiban ini, maka pintu adanya politik transaksional antara Pemerintah dan DPR untuk menjalankan visi-misi Presiden yang tidak sejalan dengan PPHN wajib untuk ditolak.

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Amandemen ke-3 UUD NRI 1945 telah memposisikan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan menjadi lembaga tinggi negara yang kedudukannya setara dengan lembaga tinggi negara lainnya dalam rumpun kekuasaan eksekutif (Presiden), kekuasaan legislatif (DPR dan DPD) ataupun kekuasaan yudikatif (Mahkamah Agung, Komis Yudisial dan Mahkamah Konstitusi). Konsekuensi dari reposisi kedudukan MPR tersebut adalah, MPR tidak lagi mempunyai wewenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

Pada awalnya, penghapusan GBHN dimaksudkan untuk menegaskan sistem pemerintahan di Indonesia yang sebelumnya lebih condong pada sistem quasi parlementer agar berubah menjadi sistem pemerintahan presidensial murni. Hal tersebut dikarenakan, sebelum dilakukannya amandemen, presiden dapat diberhentikan dari jabatannya apabila tidak menjalankan perintah MPR yang di wujudkan dalam GBHN. Oleh karena itulah, pelaku amandemen konstitusi secara tegas menghapus GBHN dan menggantikannya dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai upaya untuk menata sistem ketatanegaraan Indonesia.

Undang-Undang Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengatur terkait pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) pada hakikatnya sudah mencakup arah pembangunan nasional secara mendetail dan komprehensif. Akan tetapi, mekanisme perencanaan pembangunan nasional yang didasarkan pada Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJPN dan RPJMN terlihat tidak sejalan serta kerap kali bertentangan satu sama lain (lihat tabel 2). Salah satu pokok persoalannya adalah pengaturan terkait dengan RPJMN diatur dalam Peraturan Presiden, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 dan Undang-Undang tentang RPJP.

Pengaturan terkait dengan RPJMN yang diatur dalam Peraturan Presiden dalam prakteknya terbukti menghasilkan arah pembangunan

nasional yang tidak konsisten dengan RPJP. Hal itu dapat dibuktikan dengan melihat praktek empiris yang tim naskah akademik sampaikan pada bab dua. Terbukti hampir semua poin dalam RPJP tidak dijalankan dalam RPJMN tahun 2004-2009, RPJMN tahun 2010-2014, RPJMN tahun 2015-2019 dan RPJMN tahun 2020-2024. Hal itu dikarenakan terdapat pengaturan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyebutkan bahwa RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. Ketentuan tersebut secara implisit menjadikan RPJMN sebagai perwujudan visi dan misi calon presiden terpilih dalam pemilihan umum. Karena itulah arah pembangunan nasional sangat bergantung pada arah politik presiden dalam kampanyenya. Padahal, presiden yang terpilih dalam pemilihan umum bukanlah presiden satu kelompok semata melainkan presiden seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itulah arah pembangunan nasional yang diwujudkan melalui visi dan misi satu calon presiden semata bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yaitu sila ke empat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan sila ke lima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut diatas, gagasan untuk membentuk sebuah mekanisme pengaturan terkait dengan sistem perencanaan pembangunan nasional menjadi sesuatu yang urgen untuk diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi, gagasan untuk menghidupkan kembali sistem perencanaan pembangunan nasional yang lebih terarah sebagaimana GBHN, tidak serta merta kemudian dapat memposisikan GBHN sebagai sarana untuk memakzulkan presiden dari jabatannya. Oleh karena itulah, pembentukan sistem perencanaan pembangunan nasional haruslah tetap dalam kerangka sistem pemerintah presidensial murni yang salah satu karakteristiknya adalah Presiden tidak dapat diberhentikan dari jabatannya kecuali sebagaimana yang diatur dalam pasal 7A UUD NRI 1945 yaitu antara lain dikarenakan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berdasarkan sejumlah permasalahan di atas, tim naskah akademik mengambil beberapa kesimpulan. *Pertama*, arah pembangunan nasional yang saat ini berjalan yaitu didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25

tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 dan Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah Nasional tahun 2020-2024 masih belum berjalan secara optimal. *Kedua*, terkait dengan arah pembangunan nasional yang belum tertata secara sistematis diperlukan kembali sebuah sistem perencanaan pembangunan yang tidak hanya terfokus pada visi dan misi presiden semata. Oleh karena itulah, diperlukan gagasan untuk memebentuk sebuah skema perencanaan pembangunan yang bersifat permanen dan menjadi panduan bagi presiden dalam mengimplementasikan visi dan misinya. Sistem pembangunan tersebut haruslah sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana yang diatur dalam konstitusi. *Ketiga*, terkait dengan skema perencanaan pembangunan nasional selayaknya diatur dalam sebuah bentuk regulasi yang sejalan dengan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat setidaknya 7 (tujuh) bentuk regulasi yang diatur dalam hierarki peraturan perundang-undang di Indonesia. Oleh karena itulah sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut haruslah diatur dalam salah satu bentuk regulasi antara lain, Undang-Undang Dasar, ketetapan MPR, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Keempat, sebagai wujud konsistensi dengan di aturnya sistem pembangunan nasional dalam bentuk regulasi maka selayaknya sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut harus diposisikan sebagai regulasi yang dapat menjadi batu uji atau sebaliknya yaitu dapat di uji materi di lembaga kekuasaan kehakiman. Menurut tim naskah akademik, sistem perencanaan pembangunan nasional selayaknya meniru konsep “*Directive Principles of State Policy*” (DPSP) yang diberlakukan di negara Filipina, Brazil dan India, dimana dinegara-negara tersebut, DPSP mempunyai kedudukan yang setara dengan konstitusi. Oleh karena itulah sistem perencanaan pembangunan nasional selayaknya diposisikan sebagai batu uji bagi undang-undang atau peraturan perundang-undang di bawahnya. *Kelima*, Terkait dengan kontrol pengawasan sebagai upaya untuk memastikan sistem perencanaan pembangunan nasional dapat

berjalan secara maksimal, hal ini dapat dilakukan melalui optimalisasi hak budgeting DPR untuk memastikan bahwa RAPBN yang di usulkan oleh pemerintah akan sejalan dengan arah pembangunan nasional sebagai yang tercantum dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

B. Saran

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, tim naskah akademik mengusulkan dilakukannya perubahan terhadap sejumlah regulasi baik itu Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang ataupun bentuk peraturan perundang-undangan yang lainnya. Perubahan yang tim naskah akademik tawarkan dapat di klasterisasi ke dalam 5 (lima) kelompok antara lain :

1. Pengaturan terkait Pokok-Pokok Haluan Negara
2. Lembaga negara yang berwenang Menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara
3. Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia
4. Lembaga negara yang berhak menafsirkan PPHN
5. Fungsi Kontrol DPR untuk memastikan RAPBN akan sejalan dengan PPHN.

Pertama, terkait dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, tim naskah akademik berpendapat bahwa pengaturan yang terjadi saat ini dimana kewenangan untuk menentukan arah pembangunan nasional yang diatur dalam Peraturan Presiden terbukti menciptakan sejumlah kompleksitas persoalan salah satunya adalah RPJMN yang diundangkan tidak pernah sejalan dengan RPJPN dan RPJMN periode sebelumnya. Oleh karena itulah, tim naskah akademik menawarkan bentuk pengaturan baru sistem perencanaan pembngunann nasional yang kemudian dalam naskah akademik ini disebut dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Berdasarkan hal tersebut, tim naskah akademik menganggap bahwa norma yang tercantum dalam konstitusi belum memenuhi apa yang tim naskah akademik harapkan. Oleh karena itulah tim naskah akademik menawarkan untuk dilakukannya amandemen pada pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sehingga berbunyi sebagai berikut :

- (1) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.*

Menurut tim naskah akademik perubahan pada pasal 1 ayat (2) tersebut diperlukan sebagai upaya untuk memastikan bahwa arah pembangunan nasional tidak dipolitisasi oleh satu kelompok tertentu sebagaimana yang terjadi pada RPJMN tahun 2005-2024 di mana banyak sekali perencanaan pembangunan nasional yang hanya didasarkan pada satu visi misi Presiden semata.

Kedua, sejalan dengan apa yang tim naskah akademik sampaikan sebelumnya, bahwa PPHN merupakan suatu kebutuhan yang bersifat urgen dalam menentukan arah pembangunan nasional. Akan tetapi menjadi pertanyaan terkait lembaga mana yang kemudian berwenang untuk menetapkan PPHN. Menurut tim naskah akademik, satu-satunya lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang dianggap sebagai perwujudan kedaulatan rakyat adalah MPR. Hal itu dikarenakan, MPR merupakan gabungan dari DPR (Wakil Partai Politik) dan DPD (Wakil Daerah) yang mana dipilih secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan hal tersebut, tim naskah akademik menawarkan untuk dilakukannya amandemen pada pasal 3 ayat (1) menjadi berbunyi sebagai berikut :

Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Menurut tim naskah akademik, perubahan tersebut selayaknya diikuti pula dengan perubahan pada regulasi yang mengatur terkait dengan kewenangan MPR yaitu, Undang- Undang Nomor Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Ketiga, terkait dengan bentuk regulasi untuk mengatur PPHN, tim naskah akademik berpendapat bahwa pengaturan terkait PPHN haruslah diatur dalam produk hukum yang bersifat mengatur. Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, setidaknya ada tiga regulasi yang memungkinkan untuk mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional. Menurut tim naskah akademik, Ketetapan MPR merupakan bentuk regulasi yang paling sesuai dibandingkan dengan UUD NRI 1945

ataupun Undang-Undang. Akan tetapi, sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih terdapat ketidakjelasan terkait status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku dalam sistem hukum Indonesia.

Oleh karena itulah, Pengaturan PPHN kedalam TAP MPR sekaligus akan memberikan penegasan terkait status hukum 7 (tujuh) TAP MPR yang masih berlaku dalam sistem hukum Indonesia. Akan tetapi, mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa sejak tahun 2004 semua produk hukum yang bersifat mengatur selayaknya disebut peraturan (*regeling*) bukan ketetapan (*beschikking*). Oleh karena itulah, tim naskah akademik berpendapat bahwa frase “Ketetapan MPR” selayaknya di ubah namanya menjadi “Peraturan Rakyat”, untuk menunjukkan bahwa produk hukum tersebut bersifat mengatur (*regeling*) bukan menetapkan (*beschikking*). Berdasarkan hal tersebutlah tim naskah akademik mengusulkan penambahan pasal dalam UUD 1945 tepatnya pada pasal 3 ayat (2) dan (3) dengan bunyi sebagai berikut:

(2) *Pokok-Pokok haluan negara diatur dalam peraturan rakyat.*

(3) *Tata cara pembentukan peraturan rakyat diatur dalam*

Undang-Undang.

Selain itu, sebagai konsekuensi penambahan pada pasal 3 tersebut diatas, tim naskah akademik juga mengusulkan perubahan pada regulasi terkait antara lain, Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keempat, sebagai sebuah produk hukum yang bersifat mengatur, tim naskah akademik berpendapat bahwa Peraturan Rakyat sebagai formalisasi pengaturan PPHN selayaknya di jadikan batu uji bagi Undang-Undang ataupun peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Menurut tim naskah akademik, hal itu disebabkan secara nilai PPHN mempunyai kedudukan setara dengan konstitusi. Oleh karena itulah,

selayaknya PPHN di fungsikan sebagai batu uji bagi pengujian bukan sebaliknya. Berdasarkan hal tersebut, tim naskah akademik mengusulkan perubahan pada pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang menjadi sebagai berikut :

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

Menurut tim naskah akademik, kewenangan terkait dengan pengujian Undang-Undang terhadap Peraturan Rakyat selayaknya dibatasi hanya pada Peraturan Rakyat yang mengatur tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. Hal itu sebagai upaya untuk memastikan RUU APBN yang memuat penganggaran arah pembangunan akan sejalan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Sejalan dengan penambahan kewenangan tersebut, tim naskah akademik juga merekomendasikan perubahan terhadap sejumlah regulasi terkait antara lain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan PMK Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Kelima, sebagai upaya untuk memastikan arah pembanguann nasional yang termanifestasikan dalam PPHN dapat berjalan secara optimal, tim naskah akademik juga menawarkan perubahan terhadap pasal 23 UUD NRI 1945 dengan memberikan kewajiban bagi DPR untuk menolak RUU APBN yang tidak selaras dengan PPHN. Berdasarkan hal tersebutlah, tim naskah akademik menawarkan perubahan pada pasal 23 menjadi sebagai berikut :

- (1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- (2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja*

negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

- (3) Rancangan Undang-Undang sebaaimana yang dimaksud pada ayat (2) harus selaras dengan pokok-pokok haluan negara.*
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat wajib menolak Rancangan Undang-Undang sebagaimana yang di maksud pada ayat (2) apabila rancangan Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Pokok-Pokok haluan negara.*
- (5) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.*

Kami juga mengusulkan pada regulasi terkait antara lain Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dan Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut di atas, tim naskah akademik merekomendasikan kepada MPR untuk segera melakukan amandemen konstitusi sebelum tahun 2024 dikarenakan Undang-Undang RPJPN akan selesai pada tahun 2025.

DAFTAR PUSTAKA

- Aina. "Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Upaya Penegakan Ham Di Indonesia", *Demokrasi*, Volume I, Nomor 1, 2002: 3.
- Al-Arif, Yasin M. "Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Pandecta*, Volume 12, Nomor 2, 2017:174.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Jakarta: Konstitusi Perss, 2009 : 109.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, 2007.
- Azhary. *Negara Hukum*, Jakarta, UI Press, 1992.
- Bahri Syaiful. 2010, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Jakarta, Penerbit Total Media.
- Bryan Richard. "The State and Institutionalisation of Capital: Approach To Analysis, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 17 No. 3, 1987, hlm. 257- 258.
- Candra Wijaya, Agus Rasyid. "Pengujian Norma Hukum Ketetapan Mpr No. Xi/Mpr/1998 Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY* 24, no. 1 (2017): 1. <https://doi.org/10.22219/jihl.v24i1.4263>.
- Chandranegara, Sina Ibnu. "Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum", *Jurnal Cita Hukum*, volume II, Nomor 1, 2014:55.
- Evangelidis, Ioannis; Levav, Jonathan. "Process Utility and the Effect of Inaction Frames", *Management Science; Linthicum*, Volume 65, Issue 5, 2019: 2328.
- Fauzan, Muhammad Encik. Fungsi Sosiologis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Memenuhi Hak-hak Masyarakat. Universitas Trunojoyo Madura. Hal. 346-348.

- Ghoffar, Abdul. Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Jakarta: Kencana, 2009, cetakan kesatu.
- Gidden, Anthony dan David Held (Editors), *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai Kelompok, Kekuasaan, dan Konflik*, terjemahan Vedi R. Hadiz, Jakarta, Penerbit Rajawali Press, 1987.
- George E. Woodbine (ed). *Glanvill De Legibus et Consuetudinibus Angiluae*, New Haven, 1932.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, cet. Pertama.
- Hajri, Atma Wira. *Studi Konstitusi UUD 1945 Dan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- Herlambang. Perwujudan Sila ke 4 Pancasila setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Supremasi Hukum Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 26, No.2, 2017.
- Indrarti, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius, 2007.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: RajawaliGrafindo Persada, 2013, cetakan kedua.
- Iwan, Nugroho dan Rokhmin Dahuri. *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*, Jakarta :LP3ES, 2004.
- J,Rawford. *Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press, 2006.
- Josep A. Scumpeter, *Capitalis, socialism & Democracy*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Jumadi. "Memahami Konsep Konstitusionalisme Indonesia", *Jurisprudentie*, Volume 3, Nomor 2, 2016: 114.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya, Theory Of Law and State* : Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010:179.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995.

- Kusnardi Moh. dan Bintan R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Jakarta, Penerbit Gaya Media Pratama.
- Mahardika, Ahmad Gelora. “Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 344–52.
- . “Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi”, *Jurnal RechtsVinding*, Volume 8, Nomor 1, 2019, hlm. 55-67.
- Manan, Bagir. Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: FH UII Press, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2007.
- McIlwain, Howard Charles. *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca: Cornell University Press, New York, 1966.
- MD, Moh. Mahfud. Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000.
- Mei Susanto. “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 427–45.
- Moeljarto Tjokrowinoto, *Pembangunan : dilema dan tantangan*, Pustaka Pelajar, 1996.
- Mudrajad, Kuncoro. *Otonomi & Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, dtrategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004.
- Mufti, Muslim dan Didah Durrotun Naafisah. *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Jakarta, 2013.
- M, Sri Sumantri. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993:29.
- Nawiasky, Hans. *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedenln /Zurich/koln, benziger, cet. 2 1948 :3.
- Lucchese, Del. “Filippo, Spinoza and constituent power”, *Contemporary Political Theory; London, Volume 15, Issue 2, 2016, :182-204.*

- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta, 2007.
- Radjab, Dasril. *Hukum tata Negara Indonesia*, Bandung, Rineka Cipta, 2005 : 45.
- Raic, David. *Statehood and the Law of Self-determination*, geboren te's-Gravenhage, 2002.
- Rasjidi, Lili dan Ida Bagus Wiyasa Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, CV. Bandung, Mandar Maju, 2003.
- RI, Sekretariat Jenderal MPR. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005.
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem politik Indonesia suatu model pengantar*, Bandung: Sinar Baru Algasindo, 1999.
- Santoso, Agus M. “Perkembangan Konstitusi Di Indonesia”, *Jurnal Yustisia*, Volume 2, Nomor 3, 2013: 120.
- Safriani, Andi. “Komparasi Konstitusi Negara Modern Antara Indonesia Dan Korea Selatan”, *Mazabihuna*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2019: 202.
- Savage, James D. “American politics -- Creating the Constitution: The Convention of 1787 and the First Congress by Thornton Anderson”, *The American Political Science Review; Washington*, Volume 89, Issue 1, 1995 :193.
- Suparto. “Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam”, *Jurnal Selat*, Volume 4, Nomor 1, 2016 :121.
- Syafie, Kencana Inu. *Ilmu Politik*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2010.
- Syamsuddi, Aziz. *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2011 : 14-15.
- Sinaga, Christin Lidya. “Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Demokrasi dan HAM di Asean: Studi Kasus Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam”, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 10, Nomor 1, 2013:130-131.
- Thomsen, Klem Frej. “Concept, Principle, And Norm—Equality Before The Law Reconsidered”, *Legal Theory Cambridge*, Volume 24, Issue 2, 2018 :103-134.

Tjokrowinoto Moeljarto. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 1996

Tutik Triwulan Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2010

Us Anwar Kasful, Dimensi hubungan negara, politik dan pendidikan, TA'DIB, Vol. XV. No. 02, 2010:299.

Weyrauch, Walter O. "Unwritten constitutions, unwritten law, Washington and Lee Law Review"; *Lexington* , Volume 56, Issue 4, 1999:1211-1242.

PERUBAHAN KE LIMA
RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA,

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 1 Ayat (2); Pasal 3 Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23 Ayat (1), (2), dan (3); Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapya menjadi berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.
- (2) Pokok-Pokok haluan negara diatur dalam peraturan rakyat.
- (3) Tata cara pembentukan peraturan rakyat diatur dalam Undang-Undang.
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Rancangan Undang-Undang sebaaimana yang dimaksud pada ayat (2) harus selaras dengan pokok-pokok haluan negara.
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat wajib menolak Rancangan Undang-Undang sebagaimana yang di maksud pada ayat (2) apabila rancangan Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Pokok-Pokok haluan negara.
- (5) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 24C

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

Aturan Peralihan

Pasal IV

Pokok-Pokok Haluan Negara sebagaimana diatur didalam Undang Undang Dasar ini mulai berlaku pada tahun 2025

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal Agustus 20

BIODATA TIM PENULIS

Mizza Faridatul Anifah, mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2019 UIN Tulungagung, meraih sejumlah prestasi baik ditingkat lokal maupun nasional antara lain semifinalis lomba debat Airlangga Law Competition 2021, Juara 2 Constitutional Drafting Padjajaran Law Fair XII, Juara 2 Lomba Esai KPK Tahun 2020 di UIN Suka, Juara 1 Lomba Esai Dema Fasih Youth Competition dan lain-lain

Lia Riska Mala, mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2020 UIN Tulungagung, meraih prestasi sebagai best speaker dalam lomba debat konstitusi di UIN Tulungagung.

Zakiyya Surya Nada, mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2020 UIN Tulungagung, meraih sejumlah prestasi baik ditingkat lokal maupun nasional antara lain 15 Esai terbaik Narration UNS Tahun 2020 dan Semifinalis Lomba Debat ALC Tahun 2020.

Joko Purnomo, mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2018 UIN Tulungagung, meraih sejumlah prestasi baik ditingkat lokal maupun nasional antara lain Juara 2 Constitutional Drafting Padjajaran Law Fair XII, Finalis LKTI Forjust FH Unram dan lain-lain.

Djagad Sultan Qodly Zaka, mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2019 UIN Tulungagung, meraih sejumlah prestasi baik ditingkat lokal maupun nasional antara lain semifinalis lomba debat Airlangga Law Competition 2021 dan Juara 2 Lomba Esai KPK Tahun 2020 di UIN Suka.

