



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2021

ISBN 978-623-6191-24-8



9 786236 191248

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

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

Naskah Akademik dari  
UIN Sunan Kalijaga (TIM B)



BADAN PENGAJIAN MPR RI

Tidak  
Diperjualbelikan



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

## **Academic Constitutional Drafting**

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

**BADAN PENGAJIAN MPR  
2021**

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

**ISBN: 978-623-6191-24-8**

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

**PENASEHAT:**

**Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

Drs. Tamsil Linrung

**PENGARAH:**

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

**PENANGGUNG JAWAB:**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**TIM PENULIS:**

**Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (Tim B)**

Fyna Rahmatika, Irgi Ahmad Fahrizi, Muhammad Hanafi, Rohmatin Dwi Arti,  
dan Umi Zakia Azzahro

(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](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id)

**Cetakan Pertama, 2021**

Hak cipta dilindungi undang-undang;

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

## KATA PENGANTAR

### *SALUS POPULI SUPREMA LEX*

“kemakmuran dan kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi pada suatu negara”

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan atas kedaulatan rakyat, menghendaki tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebagai wujud menjamin kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya dalam melaksanakan pembangunan nasional untuk perwujudan peningkatan kesejahteraan sosial. Pedoman pembangunan pemerintah Indonesia pada masa reformasi berupa pedoman teknokratis berupa SPPN, RPJPN, dan RPJMN. Kedaulatan rakyat di Indonesia diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga perwakilan yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Dalam hal pembangunan nasional ini, MPR memiliki peranan yang signifikan sebagai perwakilan rakyat untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam konteks pembangunan nasional sekarang, tatanan implementasi pembangunan membutuhkan pedoman pembangunan yang komprehensif agar terdapat satu haluan negara yang utuh atas ketersebaran pedoman perencanaan pembangunan saat ini. Dibutuhkan suatu upaya rekonstruksi normatif untuk menjamin keberlangsungan pembangunan nasional sebagai perwujudan cita-cita bangsa. Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berupaya mengkaji hal tersebut dan menghasilkan nomenklatur Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) sebagai haluan negara.

Dalam dokumen ini terlampir Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara beserta naskah Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah akademik ini dimaksudkan untuk melengkapi pembahasan badan pengkajian MPR, berupa elaborasi konsep dasar, serta gagasan pemikiran

yang diperlukan bagi perumusan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Dengan demikian, Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Adapun berbagai masalah yang diangkat dalam Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dengan produk hukum berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) ini bertolak dari keinginan untuk memunculkan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai haluan yang akan memuat kebijakan strategis yang dilandaskan oleh nilai-nilai luhur falsafah bangsa Indonesia, serta merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Upaya optimalisasi dan akselerasi agar Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menghadirkan PPHN yaitu melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara dan pasal-pasal lainnya yang terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Penyusunan Naskah Akademik ini ditulis berdasarkan teori yang didapatkan dalam perkuliahan dan diskusi kajian konstitusi yang diselenggarakan oleh Komunitas Pemerhati Konstitusi (KPK) secara rutin di fakultas. Sehingga pada kesempatan ini tim penyusun sampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yang Maha Esa, atas Karunia dan Ridha-Nya.
2. Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penyelenggara kompetisi *Academic Constitutional Drafting* yang telah memberikan kesempatan kepada seluruh Fakultas Hukum untuk mengikuti kompetisi ini.
3. Ibu Proborini Hastuti, S.H., M.H. sebagai Pembina Komunitas Pemerhati Konstitusi UIN Sunan Kalijaga atas dukungan moril untuk kami.
4. Bang Abdul Basid Fuadi, S.H.,M.H. selaku senior trainer sekaligus pembimbing kami yang senantiasa sabar dan memberi nasihat, semangat serta dukungan dalam penyelesaian naskah ini.
5. Bang Edi Purnawan, S.H., Bang Rusdi Firdaus, Bang Fayasy Fail-

laq, S.H., Bang Fikri Yulian, S.H., Bang Torik Abdul Aziz, Bang Rizqo Dzulqarnain, Bang Chelvin Rezaldy, atas dukungan dan arahan dalam menyelesaikan naskah ini

6. Segenap civitas akademik Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang mendukung kami dalam segi moril dalam penyusunan naskah ini.
7. Teman-teman Komunitas Pemerhati Konstitusi (KPK) UIN Sunan Kalijaga yang telah memberikan dukungan moril dan materilnya.

Tim penulis berharap bahwa Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara beserta naskah Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akan membuka khazanah pemikiran mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara dalam kerangka pembangunan nasional untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.





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,

Drs. Yana Indrawan, M.Si







SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

-----

## Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Academic Constitutional Drafting* merupakan ajang bagi akademisi muda untuk mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, MPR berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para peserta 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.

**Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.**



## ABSTRAK

Haluan negara sangat dibutuhkan sebagai panduan dalam mengarahkan pemerintah merumuskan program-program pembangunan nasional dan daerah. Sistem perencanaan pembangunan yang saat ini digunakan nyatanya terpecah dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan dan belum mampu memberi kepastian terciptanya konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Pada tataran ini, naskah akademik yang disusun akan memberikan landasan fundamental mengenai urgensi pemunculan PPHN sebagai payung hukum sekaligus solusi ketersebaran perencanaan pembangunan di Indonesia.

*Academic constitutional drafting* ini merupakan hasil penelitian yuridis normatif untuk mengevaluasi sistem perencanaan pembangunan nasional di Indonesia menggunakan pendekatan undang-undang dan pengkajian terhadap praktik empiris. Data yang diperoleh akan dianalisis menggunakan metode deskriptif-kualitatif untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai prinsip dan asas hukum yang dihubungkan dengan fakta-fakta sosiologis terkait keadaan perencanaan pembangunan Indonesia. Adapun kerangka teoritik yang digunakan sebagai pisau analisis di dalam naskah akademik ini berangkat pada teori-teori yang berkaitan dengan hukum dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang kemudian dikonstruksikan dengan konsep haluan negara dan pembangunan.

Berdasarkan hasil kajian dan telaah yang dilakukan, disimpulkan bahwa diperlukan amandemen terhadap pasal-pasal di dalam UUD 1945 yang mendukung penyusunan PPHN sebagai pedoman pembangunan nasional. Perubahan terhadap pasal-pasal didalam UUD 1945 tersebut meliputi Penambahan klausul didalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 mengenai kewenangan MPR menyusun Ketetapan MPR tentang PPHN; Penambahan klausul didalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 agar RAPBN disesuaikan dengan PPHN; Penambahan kewenangan MK untuk menguji UU terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN didalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945; serta penambahan ayat didalam Pasal 4 UUD 1945 berisi arahan bagi Presiden untuk berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pemerintahan.

**Kata kunci** : haluan negara, PPHN, amandemen UUD 1945





## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR TIM PENULIS .....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI .....</b>	<b>ix</b>
<b>SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI .....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Identifikasi Masalah .....</b>	<b>6</b>
<b>C. Tujuan dan Kegunaan .....</b>	<b>6</b>
<b>D. Metode Penelitian .....</b>	<b>7</b>
1. Jenis Penelitian .....	7
2. Pendekatan Penelitian .....	7
3. Sumber Data Penelitian .....	8
4. Teknik Pengumpulan Data .....	9
5. Teknik Analisis Data .....	10
<b>E. Sistematika Penulisan .....</b>	<b>10</b>
<b>BAB II KONSEP TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS .....</b>	<b>13</b>
<b>A. Kajian Teoretik .....</b>	<b>13</b>
1. Negara Hukum .....	13
2. Negara Demokrasi .....	17
3. Konstitusi .....	20
4. Perubahan Konstitusi .....	23
5. Haluan Negara .....	26
6. Hukum Pembangunan .....	28

7. Perencanaan Pembangunan .....	29
8. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan .....	32
9. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan .....	36
10. Pemisahan Kekuasaan Negara .....	44
11. Sistem pemerintahan Presidensial .....	48
12. Konsep Parlemen MPR .....	51
<b>B. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat .....</b>	<b>54</b>
1. Sejarah Perkembangan Haluan Negara di Indonesia .....	54
2. Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia .....	57
3. Permasalahan yang Ditimbulkan Akibat Kekosongan Haluan Negara .....	64
<b>BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....</b>	<b>69</b>
A. Landasan Filosofis .....	69
B. Landasan Sosiologis .....	71
C. Landasan Yuridis .....	72
<b>BAB IV ANALISIS .....</b>	<b>75</b>
<b>A. Sasaran .....</b>	<b>75</b>
<b>B. Jangkauan .....</b>	<b>75</b>
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	75
2. Presiden .....	76
3. Dewan Perwakilan Rakyat .....	78
4. Mahkamah Konstitusi .....	81

<b>C. Arah Pengaturan</b> .....	82
1. Penambahan wewenang MPR untuk menyusun Ketetapan MPR tentang PPHN.....	83
2. Arahan bagi presiden agar berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pembangunan .....	84
3. Optimalisasi hak <i>budgeting</i> DPR untuk mengarahkan pemerintah agar berpedoman kepada PPHN dalam menyusun RAPBN .....	85
4. Penambahan kewenangan MK untuk menguji UU terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN .....	85
<b>D. Materi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945</b> .....	86
1. Penambahan klausul di dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 mengenai kewenangan MPR menyusun Ketetapan MPR tentang PPHN .....	86
2. Penambahan ayat didalam Pasal 4 UUD 1945 berisi arahan bagi Presiden untuk berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pemerintahan.....	88
3. Penambahan klausul didalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 agar RAPBN disesuaikan dengan PPHN .....	88
4. Penambahan kewenangan MK untuk menguji UU terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN didalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945 .....	90
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	93
<b>A. Kesimpulan</b> .....	93
<b>B. Saran</b> .....	96

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>97</b>
<b>LAMPIRAN I.....</b>	<b>107</b>
<b>BIODATA PENULIS .....</b>	<b>133</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan suatu upaya sistematis dan terencana yang dilaksanakan seluruh komponen bangsa yang bertujuan untuk mengubah keadaan bangsa dan negara menjadi lebih baik. Roger Henry Soltau merumuskan sebuah negara sebagai “*an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*”<sup>1</sup>. Di Indonesia, tujuan pembangunan nasional secara khusus telah digariskan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945<sup>2</sup>, yaitu:

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

Para *founding fathers* melalui konsensus bersama telah mensyaratkan bahwa negara (pemerintah) berkewajiban menciptakan kebahagiaan serta mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia (*bonum publicum, common good, common wealth*).<sup>3</sup>

Tidak dapat dipungkiri, negara yang maju dan sejahtera akan tercipta dari perencanaan pembangunan yang matang, konsisten serta tepat sasaran dalam pelaksanaannya. Dalam perencanaan pembangunan, sistem yang dibangun haruslah mampu menjangkau kebutuhan negara dan warganya secara maksimal. Meskipun pada kenyataannya kebutuhan suatu negara tidak sama dari waktu ke waktu, tetapi perencanaan tersebut harus dipahami sebagai tujuan pokok yang hendak dicapai dan berlaku dalam waktu yang lama. Apabila sewaktu-waktu diperlukan penjabaran yang lebih rinci dan bersifat teknis dalam rancangan pembangunan tersebut,

- 1 Roger H Soltau, *An Introduction to Politics*, (London: Longsman, Green & Co., 1961), hlm.1
- 2 Yudi Latif menyatakan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 haruslah bersandar pada tiga konsensus fundamental, yakni Pancasila sebagai falsafah dasar, UUD sebagai hukum atau norma dasar, dan haluan negara sebagai kebijakan dasar (*staatsgrundgezets*).
- 3 Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2017), cet. 11, hlm. 54

hal itu tidak boleh menyimpang dari tujuan pokok yang telah ditetapkan sebelumnya.

Semenjak awal kemerdekaan Indonesia hingga saat ini, telah dimunculkan berbagai macam acuan pembangunan nasional. Pada tahun 1960, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menetapkan acuan pembangunan nasional untuk pertama kalinya yang dituangkan ke dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969. Pasca perubahan situasi politik dan dimulainya Orde Baru, MPR kemudian mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Penyusunan GBHN pada saat itu dimaksudkan untuk memberikan kejelasan arah serta gambaran bagi pembangunan nasional untuk mencapai cita-cita negara dalam waktu lima tahun dan berjangka panjang, yang sifatnya bertahap.

Memasuki era Reformasi, MPR tidak lagi berwenang menetapkan haluan negara. Dalam amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945, Pasal (3) yang sebelumnya berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara*” kemudian dihapus dari klausul. Selanjutnya, pedoman pembangunan nasional mengacu pada Undang Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)<sup>4</sup>.

Penggantian GBHN dengan SPPN kenyataannya makin menambah rumit perencanaan pembangunan di Indonesia. Pedoman pembangunan yang bersifat teknokratis tersebut terpecah dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Seharusnya, pengaturan mengenai haluan pembangunan jangka panjang ditetapkan melalui satu bentuk hukum karena hakikatnya ia merupakan perencanaan (*plannen*) yang menggambarkan visi, misi, tujuan serta sasaran pembangunan untuk kurun waktu tertentu. Akan tetapi, saat ini perencanaan pembangunan jangka panjang ditetapkan dengan undang-undang untuk tingkat pusat, dan peraturan daerah ditingkat daerah. Sebagai contoh, RPJM yang merupakan rencana pembangunan berjangka lima tahunan ditetapkan dengan Peraturan Presiden (PP) atau Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

---

4 Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU SPPN, diterangkan bahwa terdapat 3 pedoman bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT).

RPJM Nasional dan Daerah yang berfungsi sebagai penjabaran visi misi presiden dan kepala daerah kemudian ditetapkan dalam Undang-Undang RPJP Nasional dan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah.<sup>5</sup>

Selain itu, sasaran pembangunan nasional seakan kurang fokus, tidak terarah dan sulit untuk diukur tingkat keberhasilannya. Keadaan tersebut disebabkan tidak ditemukannya ukuran atau kriteria keberhasilan terhadap suatu pemerintahan secara nyata. Pembentukan RPJPN dan turunannya sebagai produk dari SPPN sama sekali tidak mencerminkan perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat dimana proses penyusunannya hanya dilakukan oleh presiden tanpa ada keterlibatan lembaga perwakilan rakyat. Tidak adanya suatu kontrol terhadap presiden dalam membuat perencanaan tersebut telah meniadakan adanya mekanisme *checks and balance* antar cabang kekuasaan negara, sehingga membuka kesempatan bagi presiden untuk bertindak sewenang-wenang dalam merencanakan program pembangunan.

Perencanaan pembangunan yang cenderung bersifat *executive perspective* ini mengakibatkan sulit tercapainya kondisi pembangunan yang berkelanjutan saat terjadinya pergantian kekuasaan pemerintahan. Keadaan tersebut disebabkan pada perbedaan pandangan dan visi misi presiden disetiap periode pemerintahannya. Sebagaimana tercantum pada Pasal 4 ayat (2) UU No. 17 tahun 2007 :

*“RPJP Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pedoman dalam penyusunan RPJPM Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden.”*

Menurut Sidarto Danusubroto<sup>6</sup>, meskipun DPR telah menerbitkan UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2005-2025, tidak ada jaminan adanya konsistensi pengimplementasian UU tersebut. Ia mengakui bahwa RPJMN sulit diimplementasikan karena setiap pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih belum tentu memiliki visi dan misi yang sama

5 Yessi Anggraini, Armen Y dan Zulkarnain R, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No.1, 2015, hlm. 82

6 Inspektur Jenderal Polisi (Purn) Drs. Sidarto Danusubroto S.H., menjabat sebagai Ketua MPR RI menggantikan Alm. Taufiq Kiemas pada tahun 2013.



dengan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya.<sup>7</sup> Hal ini tentunya sangat berbeda dari haluan negara model GBHN yang tidak terpengaruh terhadap visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden.

Di tingkat daerah, pelaksanaan program-program pembangunan juga memunculkan permasalahan dan kesenjangan dengan pemerintah pusat. Keadaan ini disebabkan kebijakan pemerintah daerah yang memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat. Hasilnya, proses pembangunan di pusat dan daerah tidak dapat berjalan dengan baik dan simetris.

Dengan berbagai permasalahan yang terjadi, diambil kesimpulan bahwa diperlukan kembali sebuah pedoman pembangunan nasional yang posisinya lebih tinggi dari undang-undang. *Legal binding* bagi haluan negara tersebut harus dibuat lebih tinggi agar memiliki daya ikat kuat yang membuat setiap komponen bangsa memiliki komitmen tinggi serta *sense of respon* yang baik.<sup>8</sup> Berdasarkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019, telah ditetapkan bahwa nomenklatur bernama Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) akan dijadikan sebagai pedoman pembangunan nasional menggantikan nomenklatur Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang telah dipakai sebelumnya. PPHN dirancang sebagai payung hukum sekaligus *direction* bagi perencanaan pembangunan yang disusun pemerintah agar saling terintegrasi serta memastikan terwujudnya konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*)

Namun, penyusunan dan penerapan PPHN sebagai pedoman bagi presiden tidak akan membuka peluang *Impeachment* apabila presiden dalam praktiknya tidak menjalankan pembangunan berdasarkan PPHN. Penjelasan mengenai *Impeachment* telah diatur didalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

*“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak*

7 Disampaikan pada seminar ‘Reformasi Model GBHN dan Kepemimpinan Nasional di Gedung MPR RI kawasan Senayan, Jakarta, Selasa 3 Desember 2013, diakses pada laman <http://kanalsatu.com/id/post/13672/tak-ada-gbhn-pembangunan-nasional-tidak-terarah> pada tanggal 6 Juni 2021.

8 Yessi Anggraini, Armen Y dan Zulkarnain R, *Op.Cit.*, hlm. 83

*pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”*

Sebaliknya, hadirnya PPHN berfungsi memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia. Ketua MPR RI Bambang Soesatyo menyatakan bahwa :

*“...PPHN justru akan memudahkan kinerja presiden hasil pemilu 2024 yang akan datang dalam membangun bangsa dan negara serta memperkuat sistem presidensial. Koordinasi antara pusat dan daerah yang seringkali bertabrakan dan bertolak belakang bisa diminimalisir. Karena berbagai agenda pembangunan sampai tahun 2045 akan terangkum secara garis besar dalam PPHN. Jadi, Pemerintah pusat dan daerah tinggal melaksanakannya dengan kreativitas masing-masing sesuai dengan visi misinya.”<sup>9</sup>*

Ketetapan MPR menjadi pilihan format hukum yang paling tepat bagi nomenklatur Pokok-Pokok Haluan Negara dikarenakan Ketetapan MPR memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dibandingkan Undang-Undang didalam hierarki peraturan perundang-undangan. Prosedur perubahan pada Ketetapan MPR juga dinilai lebih mudah untuk dilakukan dibandingkan dengan prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang sangat rumit.

Alasan lain yang menjadi pertimbangan dipilihnya Ketetapan MPR sebagai format hukum Pokok-Pokok Haluan Negara adalah tidak dapat dilakukannya *judicial review* terhadap Ketetapan MPR ke Mahkamah Konstitusi. Sebaliknya, Ketetapan MPR tentang PPHN dapat dijadikan batu uji terhadap undang-undang. Sebelumnya, bentuk hukum SPPN berupa Undang-Undang dianggap terlalu lemah sebagai kedudukan hukum haluan negara dan rentan untuk dilakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi. Haluan negara yang menjadi tolok ukur perencanaan pembangunan nasional seakan kehilangan *mur'ah* dan kekuatannya apabila sering diubah-ubah dan dipermasalahkan.

Agar penyusunan Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan

---

9 *Statement* Ketua MPR RI Bambang Soesatyo saat melakukan Silaturahmi Kebangsaan di Gedung Transmedia Group, Jakarta pada Rabu, 12 Februari 2020. Diakses pada laman <https://www.jpnn.com/news/bamsotet-pphn-akan-memperkuat-sistem-presidensial> pada tanggal 1 Mei 2021 pukul 12.52 WIB.

Negara dapat terlaksana dengan baik dan efektif, maka dibutuhkan amandemen terhadap pasal-pasal didalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Selanjutnya, Pada Naskah Akademik ini akan diuraikan segala hal mengenai jangkauan, arah pengaturan serta materi perubahan terhadap pasal-pasal didalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

1. Mengapa SPPN dinilai tidak optimal sebagai pedoman pembangunan nasional ?
2. Mengapa PPHN muncul sebagai solusi ketersebaran perencanaan pembangunan ?
3. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dimunculkannya PPHN sebagai pedoman pembangunan nasional ?
4. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan serta materi perubahan pasal-pasal di dalam UUD NRI Tahun 1945 terkait PPHN ?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN**

1. Mengidentifikasi kurang optimalnya SPPN sebagai acuan perencanaan pembangunan nasional.
2. Membuktikan bahwa PPHN merupakan solusi yang tepat sebagai acuan perencanaan pembangunan nasional.
3. Menilai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari dimunculkannya PPHN.
4. Menjelaskan jangkauan, arah pengaturan serta materi perubahan pasal-pasal didalam UUD NRI Tahun 1945 terkait PPHN.

Sementara itu kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai dasar penyusunan Rancangan Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat pengaturan mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara.

## D. METODE PENELITIAN

Menurut Sugiyono<sup>10</sup>, pada dasarnya metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Sebagai karya ilmiah, penelitian ini disusun menggunakan jenis dan strategi tertentu yang kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan.

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan studi dokumen (*literature research*) yang menggunakan sumber bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, teori hukum, hasil penelitian serta kajian-kajian lain yang berkaitan dengan persoalan haluan negara.

Jenis penelitian yang diterapkan di dalam Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum yuridis normatif (*juridical normative law research*), istilah penelitian ini berasal dari bahasa Belanda yaitu *Normatif Juridisch Onderzoek*. Penelitian hukum normatif atau *doctrinal* yang dalam kepustakaan Anglo America disebut sebagai *legal research* ini merupakan penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum.<sup>11</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan lima metode pendekatan yaitu :

#### a. Pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar ontologis dari lahirnya undang-undang tersebut. Dengan kedua hal tersebut, peneliti mampu menangkap kandungan filosofi yang terdapat dibalik undang-undang tersebut.<sup>12</sup>

#### b. Pendekatan konsep (*conceptual approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin ini, peneliti akan menemukan ide-ide yang pada akhirnya melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>13</sup>

10 Sugiyono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, (Bandung : Alfabeta, 2013), hlm.2

11 Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum, Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip, 1999, hlm. 15

12 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 133-134

13 *Ibid*, hlm. 135-136

c. Pendekatan analisis (*analytical approach*)

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan pendekatan analitis (*analytical approach*) dengan melakukan studi dokumen dan kasus. Menurut Johnny Ibrahim, yang dimaksud pendekatan analitis (*analytical approach*) adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional serta mengetahui penerapannya di dalam praktek dan putusan-putusan hukum yang dilakukan melalui dua bentuk pemeriksaan. *Pertama*, sang peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan. *Kedua*, menguji istilah-istilah hukum tersebut ke dalam praktek melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum.<sup>14</sup>

d. Pendekatan historis (*historical approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang terhadap sesuatu yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah tersebut diperlukan oleh para peneliti dalam mengungkap landasan filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang dipelajari.<sup>15</sup>

e. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara undang-undang tersebut. Dengan melakukan perbandingan, peneliti akan memperoleh suatu gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang yang terdapat di negara tersebut.

### 3. Sumber Data Penelitian

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan beberapa data yaitu:

a. Data Primer

Data primer yang digunakan dalam Naskah Akademik ini berasal dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan PPHN, terdiri atas:

---

14 Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2007), hlm. 310

15 *Ibid*, hlm. 134-135

- 1) Pancasila
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 3) Peraturan Perundang-Undangan:
  - a) Ketetapan MPR
  - b) Undang-Undang
  - c) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
  - d) Peraturan Pemerintah (PP)
  - e) Peraturan Presiden (Perpres)

#### b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam Naskah Akademik ini meliputi data kepustakaan dan dokumen yang terdiri atas:

- 1) Buku teks yang ditulis oleh para ahli hukum
- 2) Hasil karya ilmiah para ahli yang terkait dengan penelitian ini
- 3) Hasil penelitian para ahli yang terkait dengan penelitian ini

#### c. Data Tersier (data penunjang)

Data Tersier mencakup bahan-bahan tambahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder. Selain itu bahan hukum tersier mencakup pula bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang diluar bidang hukum.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam naskah ini menggunakan studi kepustakaan (*literature research*). Dalam penelitian hukum ini, peneliti selanjutnya melakukan penelusuran mencari bahan-bahan, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu amandemen dan haluan negara; mengumpulkan buku, jurnal, kamus, dan literatur lain yang terkait dengan isu amandemen dan haluan negara. Data-data yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan melakukan penelusuran (*searching*) dan studi dokumentasi melalui perpustakaan dan internet serta media dan *platform* lainnya.

Teknik pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder didalam Naskah Akademik ini menggunakan teknik studi

dokumen (*documenter*) yang kemudian dikelompokkan (klasifikasi) sesuai dengan rumusan masalah masing-masing. Teknik pengumpulan bahan hukum atau data sekunder dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier beserta bahan non-hukum. Penelusuran keseluruhan bahan tersebut dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun penelusuran melalui media-media internet atau *website*.<sup>16</sup>

## 5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan penjelasan dari semua bahan maupun data-data yang sudah dikumpulkan dan dijelaskan sebelumnya secara sistematis. Penjelasan tersebut diuraikan secara logis berdasarkan pemikiran peneliti. Analisis yang digunakan dalam Naskah Akademik ini menggunakan teknik analisis data kualitatif, yaitu dengan memberikan gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas berbagai temuan.

Analisis yang bersifat kualitatif ini digunakan dalam penelitian yang sarannya untuk menguji kualitas substansi norma hukum dimana rumusan pembenarannya didasarkan pada kualitas dari pendapat-pendapat para ahli hukum, doktrin, teori, maupun dari rumusan norma hukum itu sendiri.<sup>17</sup> Analisis data secara kualitatif ini kemudian disusun secara sistematis dan kemudian dikaji dengan metode berfikir secara deduktif yang dihubungkan dengan berbagai teori dari studi kepustakaan (data sekunder). Terakhir, dibuatlah suatu kesimpulan yang berguna sebagai jawaban atas beberapa rumusan masalah di dalam penelitian ini.<sup>18</sup>

## E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan yang digunakan didalam Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

**BABI** : Pendahuluan, yang memuat latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penulisan, metode penulisan dan memuat sistematika penulisan Naskah Akademik.

16 Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (NTB: Mataram University Press, 2020), hlm. 65

17 Meruy Hendrik Mezak, *Jenis, Metode dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum*, (Law Review: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V, No.3, Maret 2006), hlm. 94

18 Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT. Citra AdityaBakti, 2004), Cet. I, hlm.50

BAB II .: Kajian Teoretik dan Praktik Empiris, memuat teori dan kerangka konseptual, kajian mengenai dinamika haluan negara, praktik penyelenggaraan SPPN, perbandingan GBHN dengan SPPN serta permasalahan yang timbul akibat kekosongan haluan negara.

BAB III : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis.

BAB IV .: Analisis, menguraikan jangkauan, arah pengaturan serta materi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan PPHN.

BAB V : Penutup, memuat kesimpulan dan saran.





## BAB II

### KONSEP TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. KAJIAN TEORETIK

##### 1. Negara Hukum

Secara etimologis, istilah negara hukum berasal dari bahasa asing, seperti “*rechtstaat*” (Belanda), “*etat de droit*” (Perancis) dan lain-lain. Mengutip pernyataan Burkens, A. Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana merupakan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara, dalam artian segala bentuk penyelenggaraan kekuasaan pada negara tersebut dilakukan dibawah kekuasaan hukum.<sup>19</sup> Sesuai dengan pandangan F.R Bothlink<sup>20</sup>, konsep negara hukum dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan penguasa agar tidak disalahgunakan untuk menindas rakyat (*abuse of power*). Dalam konsep negara hukum, segala sesuatu harus dilaksanakan menurut hukum (*everything must be done according to law*) dan negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk kepada hukum, bukan sebaliknya.<sup>21</sup>

Pada dasarnya konsep negara hukum tidak terpisahkan dari paham kedaulatan hukum. Paham ini mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau dengan kata lain tidak ada kekuasaan apapun, melainkan hukum semata. Telah banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian negara hukum, namun sulit untuk menemukan rumusan yang sama. Perbedaan asas negara hukum yang dianut serta kondisi masyarakat dan zaman menjadi faktor sulitnya ditemui persamaan rumusan tersebut.

Konsep *rechtstaat* pada mulanya lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental yang lebih ditunjukkan kepada perbaikan dan pembatasan fungsi lembaga eksekutif dan pejabat administratif sehingga tidak melanggar hak-hak fundamental rakyat. Ciri-ciri *Rechtstaat* menurut Julius Stahl mencakup empat elemen penting, yaitu:<sup>22</sup>

- 19 Lihat A. Hamid S. Attamimi dalam *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, makalah pada pidato upacara pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI tahun 1992, hlm. 8.
- 20 Ia memandang negara hukum sebagai “*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” yang berarti “negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum”.
- 21 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, 2014), hlm. 21.
- 22 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu, 2007), hlm. 301.

- a. Pengakuan hak asasi manusia (*grondrechten*);
- b. Pembatasan kekuasaan (*scbeiding van macbten*);
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmantigheid van bestuur*); serta
- d. Pengadilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*).

Albert Venn Dicey memberikan istilah lain terhadap negara hukum sebagai *the rule of law*. Baginya penegakan hukum tidak terbatas sekedar penegakan hukum tertulis, akan tetapi yang terpenting adalah hakikat penegakan hukum itu sendiri. Dicey menjelaskan tiga ciri utama konsep *rule of law*, yaitu :

- a. Supremasi absolut terdapat dalam hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau *prerogative* penguasa. Artinya tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan dihukum jika melanggar hukum.
- b. Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*), dimana setiap orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun yang berada di atas hukum (*above the law*); serta
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan pengadilan.<sup>23</sup>

*Rule of Law* lahir dalam suasana sistem hukum *Anglo Saxon*<sup>24</sup>, sehingga dalam pengaplikasiannya lebih tertuju kepada perbaikan dan peningkatan peran dari lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 311.

<sup>24</sup> *Comman law systema* (Sistem hukum *anglo saxon*) merupakan sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi atau keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem Hukum *Anglo Saxon* cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat. Nama lain dari sistem hukum ini adalah “*Anglo Amerika*” atau *Common Law*”, merupakan sistem hukum yang berasal dari Inggris yang kemudian menyebar ke Amerika Serikat dan negara- negara bekas jajahannya. Lihat Nurhardianto, *Sistem Hukum Dan Posisi Hukum Indonesia*. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/132702-ID-sistem-hukum-dan-posisi-hukum-indone-sia.pdf>. Lihat juga Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 73

Mahfud MD berpendapat bahwa konsep negara hukum yang bertitik tolak dari konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law* mempunyai tumpuan yang berbeda-beda. Konsep *Rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigeheid* yang kemudian menjadi *rechmatigeheid*, sedangkan *rule of Law* lebih mengutamakan kaidah *equality before the law*.<sup>25</sup>

Jimly Asshiddiqie merumuskan 12 prinsip pokok atau pilar utama suatu negara hukum (*rechtstaat* maupun *rule of law*).<sup>26</sup> *Pertama*; Supremasi hukum (*supremacy of law*), yaitu semua permasalahan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi karena adanya pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supermasi hukum. Pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

*Kedua*; Persamaan dalam hukum (*equality before the law*), yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris. *Ketiga*; Asas legalitas (*due process of law*), yakni segala tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan tertulis tersebut harus ada lebih dahulu dari perbuatan atau tindakan administrasi.

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

*Kelima*; Adanya organ-organ eksekutif independen. Dalam rangka membatasi kekuasaan, harus adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen seperti: bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan lain sebagainya.

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

---

25 Lihat Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999)

26 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 132

*Ketujuh*; Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara. PTUN dianggap dapat menjamin warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa.

*Kedelapan*; *Constitutional Court* (Mahkamah Konstitusi). Disamping adanya PTUN, negara hukum modern mengadopsikan gagasan adanya Mahkamah Konstitusi. hadirnya Mahkamah Konstitusi merupakan upaya memperkuat sistem *checks and balance* antar cabang-cabang kekuasaan misalnya dengan wewenang memutus sengketa antar lembaga negara.

*Kesembilan*; Perlindungan Hak Asasi Manusia. Negara tidak dibenarkan membatasi maupun mengurangi makna kebebasan dan hak-hak asasi manusia itu. Adanya perlindungan HAM merupakan pilar penting dalam setiap negara hukum.

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

*Kesebelas*; Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.

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

Pembentukan hukum di Indonesia tidak terlepas dari nilai-nilai Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*. Dengan adanya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka dapat dilihat bahwa hukum yang

dianut serta pemerintahan di Indonesia harusnya berdasarkan pada Pancasila. Dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan bahwa “negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Menurut M. Tahir Azhary, meskipun dalam menjelaskan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 digunakan istilah *rechtstaat*, konsep negara yang dianut oleh Indonesia sesungguhnya bukanlah *rechtstaat* maupun *rule of law*, melainkan konsep negara hukum Pancasila<sup>27</sup>. Secara umum ciri-ciri dari negara hukum pancasila di Indonesia sebagai berikut :<sup>28</sup>

- a. Adanya supremasi hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai pancasila
- b. Ber-ketuhanan Yang Maha Esa dan menjamin kebebasan beragama dan kepercayaan
- c. Menjunjung tinggi *Equality, Dignity, Liberty*, dan Hak-Hak Asasi Manusia
- d. Asas kekeluargaan dan kesatuan
- e. Demokrasi yang mufakat
- f. Adanya pemisahan kekuasaan
- g. *Checks and Balance* antara lembaga negara
- h. Peradilan yang bebas dan adil
- i. Pengakuan terhadap hak-hak warga negara dan adanya lembaga perlindungan hak-hak warga negara
- j. Asas keterbukaan dalam mewujudkan tujuan negara

## 2. Negara Demokrasi

Demokrasi di dalam suatu negara merupakan faham yang didasarkan pada doktrin “*power of the people*”, yakni kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dengan kata lain, rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu pemerintahan.<sup>29</sup> Mengenai sistem demokrasi ini, Winston Churchill menilai demokrasi bukanlah suatu

---

27 Yance Arizona, *Negara Hukum Bernurani, Gagasan Satjipto Rahardjo tentang Negara Hukum Indonesia*, Paper yang dipresentasikan dalam 1st *International Indonesian Law Society (IILS) Conference*, Senggigi, Lombok tahun 2010, hlm. 12-13

28 Made Hendra Wijaya, *Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila*. (Jurnal Advokasi, 2015), hlm. 212-213

29 Herdar Nashir, *Pragmatisme Politik Kaum Elite*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm.37

sistem pemerintahan yang paling baik, tetapi ia juga mengakui belum ada sistem lain yang lebih baik daripada sistem tersebut. Pada kenyataannya, sesudah terjadinya perang dunia II demokrasi akhirnya menjamur dan menjadi dasar dari kebanyakan sistem pemerintahan di seluruh dunia. Kondisi tersebut sesuai dengan penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO pada tahun 1949, yang menyatakan bahwa *“probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents).”*<sup>30</sup>

Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *“demos”* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan *“cratein”* atau *“cratos”* yang berarti kekuasaan dan kedaulatan. Sedangkan secara terminologis, beberapa ahli mendefinisikan demokrasi sebagai berikut:

- a. Joseph A. Schmeter; demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan komprehensif atas suara rakyat.
- b. Affan Gaffar; demokrasi memiliki dua bentuk yakni demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif adalah demokrasi yang secara ideal dilakukan oleh sebuah negara, sedangkan demokrasi empirik adalah demokrasi dalam perwujudan pada dunia politik praktis.<sup>31</sup>
- c. Sidney Hook; demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>32</sup>
- d. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl; demokrasi dimaknai sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang terpilih.

---

30 Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Dian Rakyat, 1972), hlm. 50

31 *Ibid*, hlm. 110-111

32 Anthony Giddens, *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, (Cambridge: Polity Press, 1994), hlm. 330.

- e. Henry B. Mayo; menyatakan demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Dari berbagai pengertian mengenai demokrasi tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa rakyat memiliki hak untuk memegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakan baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau wakilnya melalui lembaga perwakilan. Karena itu negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas tetapi tidak mengesampingkan rakyat minoritas.

Negara demokrasi dapat diartikan sebagai negara yang mengakui kedaulatan berada ditangan rakyat dengan menyamakan hak rakyat dalam menduduki jabatan dalam pemerintahan. Dengan hal itu didapatkan bahwa demokrasi berupa pelaksanaan perwakilan, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat, konsep *fair play* dalam pemerintahan, dan sebagainya, telah menjadi kebutuhan masyarakat secara universal. Kebutuhan akan negara demokrasi sudah menyatu pada keadaan sosiologis masyarakat, sebab prinsip-prinsip demokrasi tersebut sebenarnya berasal dari apa yang disebut dengan konsep “moralitas” dan “hukum alam”.<sup>33</sup>

Berangkat dari uraian di atas, Indonesia sebagai salah satu negara penganut paham demokrasi telah menerapkan demokrasi Pancasila yang berdasar pada nilai pokok dari demokrasi konstitusional yang tersirat dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Didalamnya telah disebut secara eksplisit dua prinsip sistem pemerintahan negara, sebagai berikut:

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).
- b. Pemerintah berdasarkan atas Sistem Konstitusi dan tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

---

33 Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 6



Berdasarkan dua istilah “*Rechtsstaat*” dan “sistem Konstitusi” tersebut, maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD 1945 ialah demokrasi konstitusional. Disamping itu corak khas demokrasi Indonesia adalah kalimat “*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*” yang termuat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>34</sup>

Selain daripada itu, tumbuh dan berkembangnya demokrasi dalam suatu negara memerlukan ideologi yang terbuka. Dalam konteks ini, ideologi negara Indonesia dalam perjumpaannya dengan konsep dan sistem demokrasi harus terbuka terhadap kemungkinan proses coba dan salah (*trial and error*) dengan kemungkinan secara terbuka pula untuk terus menerus melakukan koreksi dan perbaikan.

### 3. Konstitusi

Secara etimologi, konstitusi berasal dari bahasa Perancis “*constitutional*” yang berarti “membentuk”, pemakaian istilah ini dimaksudkan sebagai permulaan dari berbagai peraturan mengenai suatu negara.<sup>35</sup> Konstitusi merupakan hukum dasar yang menempati posisi tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan yang bertujuan menetapkan konsep serta karakter suatu negara. Konstitusi dalam bahasa Indonesia berpadanan dengan kata “*constitution*” dalam bahasa Inggris, “*constitutio*” dalam bahasa Latin, “*constitutie*” dalam bahasa Belanda, “*constitutional*” dalam bahasa Perancis serta “*verfassung*” dalam bahasa Jerman.<sup>36</sup>

Menurut Adnan Buyung Nasution, konstitusi merupakan aturan main tertinggi didalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara.<sup>37</sup> Peran konstitusi menurut C.F. Strong diibaratkan sebagai tubuh manusia, organ tubuh akan bekerja harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Sama halnya, negara atau badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah diterapkan dalam konstitusi..Karena itulah,

---

34 *Ibid*, hlm. 51

35 Lihat Isharyanto dalam *Konstitusi Dan Perubahan Konstitusi*, *Journal of Chemical Information and Modeling*, 1981, hlm. 23

36 Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1997), hlm. 10.

37 Dina Susiani, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, (Jember: Pustaka Abadi, 2019), hlm 139

dapat dimaknai bahwa konstitusi yang dimaksud dalam negara merupakan konsep konstitusionalisme mengenai supremasi konstitusi.<sup>38</sup>

Ivo D. Duchacek menyatakan bahwa konstitusi mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan, dan pembatasan kekuasaan secara umum. Menurutnya konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya perlu dilakukan pengaturan dan dibatasi sebagaimana mestinya, sehingga pembatasan kekuasaan merupakan corak umum materi konstitusi dan merupakan hal penting mengenai pengaturan kekuasaan dan pembatasan kekuasaan pemerintahan.<sup>39</sup> Konstitusi berlaku sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika suatu negara menganut kedaulatan hukum, maka sumber legitimasi konstitusi tersebut adalah hukum. Jika yang berlaku adalah kedaulatan raja, maka rajalah yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang para ahli sebut sebagai *constituent power*<sup>40</sup>

Konstitusi mengatur tentang berbagai instruksi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Sehingga secara sederhana objek dari konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah yang ditunjukkan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan terkait dengan kedaulatan yang dijalankan. Terdapat dua macam konstitusi, yaitu konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis yang diartikan seperti halnya hukum tertulis yang termuat dalam undang-undang dan hukum tidak tertulis yang berdasarkan adat kebiasaan. Ivon Jennings dalam bukunya *The Law and The Constitution* menyatakan bahwa negara-negara dengan konstitusi tertulis memiliki dokumen tertentu yang menentukan adanya wewenang dan tata cara kerja lembaga negara serta adanya ketentuan berbagai hak asasi dari warga negara yang diakui dan dilindungi.<sup>41</sup>

38 Lihat Rusma Dwiyanu, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, hlm.3

39 Lihat Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon Blackwell's Encyclopedia of Political Science Blackwell, Oxford 1987, hlm.142. Lihat juga Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2009). hlm.17.

40 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2009), hlm.18.

41 Jazim Hamidi, *Teori Hukum Tata Negara : A Turning Point of The State*, (Jakarta: Salemba

Pembentukan konstitusi mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antar keyakinan dan kepentingan bertentangan, dengan mencirikan masyarakat pada masa itu. James Bryce menyatakan bahwa terdapat empat motif yang menjadi alasan ditetapkannya suatu konstitusi, yaitu:<sup>42</sup>

- a. Ide dari raja, dengan alasan agar kekuasaan serta hak-hak dan kewajibannya dijamin secara yuridis-konstitusional;
- b. Kehendak dari rakyat, dengan alasan agar hak-hak rakyat dijamin serta kekuasaan raja dibatasi menurut ketentuan-ketentuan hukum konstitusi;
- c. Kehendak pembentukan negara baru, dengan alasan agar dapat disusun sistem ketatanegaran bagi suatu negara “baru”;
- d. Ide yang berkembang pada negara serikat, merupakan kesepakatan negara-negara bagian untuk membentuk suatu konstitusi dengan alasan agar pembagian kekuasaan antara negara-negara bagian (*State*) dengan pemerintah federal (*Federal Government*) menjadi jelas dengan diatur dalam penerapan konstitusi.

Jimly Asshiddiqie menjabarkan fungsi-fungsi konstitusi sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
- b. Fungsi pengaturan hubungan kekuasaan antar organ negara
- c. Fungsi pengaturan hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*)
- g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas kebangsaan (*identity of*

Humanika, 2012), hlm. 115

42 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum konstitusi: problematika konstitusi Indonesia sesudah perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 46

43 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Op.Cit, hlm. 27

nation)

- h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*)
- i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*). Baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial ekonomi.
- j. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaharuan masyarakat (*social engineering atau social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

#### 4. **Perubahan Konstitusi**

Perubahan konstitusi menurut Jimly Asshidiqie dimaknai sebagai pergantian atau penggantian, perubahan, pembaharuan, dan revisi. Dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *change, revision, amendment, reform, alternation*, dan sebagainya. Perubahan konstitusi atau perubahan undang-undang dasar, menganut tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain, yaitu:<sup>44</sup>

*Pertama*, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi konstitusi dengan langsung memasukan materi perubahan ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Contohnya Prancis, Jerman, Belanda, dan sebagainya. *Kedua*, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar. Pada umumnya, negara-negara demikian merupakan negara yang sistem politiknya belum mapan dan biasanya dilakukan karena suatu keadaan terpaksa. *Ketiga*, yakni perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut dengan amendemen pertama, kedua, ketiga, keempat dan seterusnya.

Mudah tidaknya prosedur perubahan konstitusi dikaitkan dengan tipologi konstitusi dengan sifat *rigid* atau fleksibelnya suatu konstitusi atau suatu naskah Undang-Undang Dasar menghadapi tuntutan perubahan. Jika suatu konstitusi mudah untuk diubah, maka konstitusi tersebut memiliki sifat fleksibel. Dan apabila suatu konstitusi sulit untuk diubah, maka sifat konstitusi tersebut dianggap *rigid* atau kaku.<sup>45</sup>

---

44 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Cet. kedua, (Jakarta, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2009), hlm. 43

45 *Ibid.* hlm. 45

Jhon P. Wheeler JR mengatakan bahwa perubahan atas konstitusi merupakan suatu keniscayaan. Konstitusi yang tidak bisa diubah sesungguhnya mencerminkan karakteristik sebuah konstitusi yang lemah karena tidak bisa beradaptasi dengan realisasi kehidupan. Konstitusi harus bisa menyesuaikan diri dengan dinamika zaman yang terus menerus mengalami perubahan.<sup>46</sup> Mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi-generasi yang akan datang mempunyai alat untuk secara efektif menjalankan kekuasaan mereka untuk memerintah.<sup>47</sup>

King Faisal S. dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Hukum Konstitusi* menyatakan bahwa secara teoritis, perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:<sup>48</sup>

- a. Perubahan dengan mekanisme jajak pendapat secara langsung yang lazim dikenal dengan referendum atau sejenisnya.
- b. Perubahan dengan didorong oleh beberapa kekuasaan utama (*some primary forces*) akibat pemberontakan (*billegerent*), hasil kudeta militer seperti Filipina, Thailand, atau negara-negara Afrika dan Amerika Latin.
- c. Perubahan dengan cara amandemen resmi (*formal amandement*) yaitu dilakukan oleh lembaga pembuat konstitusi dengan cara-cara prosedural yang khusus, rigid atau formal sebagaimana telah ditentukan didalam konstitusi negara tersebut.
- d. Perubahan konstitusi juga sangat mungkin terjadi melalui *judicial interpretation/vonis*, yakni hasil interpretasi pengadilan yang dituangkan dalam “putusan”, akibat adanya gugatan atau permohonan *judicial review/constitutional review* yang diajukan oleh warga yang merasa hak-hak konstitusinya dirugikan akibat berlakunya sebuah undang-undang.
- e. Perubahan konstitusi dengan konvensi ketatanegaraan (*convention of state*) yaitu dengan tradisi ketatanegaraan yang diciptakan atau dipraktikkan secara simultan dan diterima sebagai sebuah keputusan politik yang sah dalam penyelenggaraan negara sebagai dekrit presiden, maklumat presiden, dan lain-lain.

46 King F Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Bandung: Nusa Media, 2018) hlm. 12

47 Brannon P. Denning, *Means to Amend: Theories of Constitutional Change*, *Jurnal Tennessee Law Review*, hlm.160. Lihat juga King F Sulaiman, *Ibid*, hlm. 13

48 King F Sulaiman, *Ibid*, hlm. 12

C.F. Strong dalam bukunya berjudul *Modern Political Constitutions* menjelaskan bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan oleh:

- a. Pemegang kekuasaan legislatif dengan persyaratan khusus berupa penentuan kuorum dalam sidang-sidang yang mengagendakan perubahan dalam pengambilan keputusan.
- b. Rakyat melalui suatu referendum, sehingga apabila terdapat kehendak untuk mengubah konstitusi, lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit dimana rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan konstitusi.
- c. Diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan harus disetujui oleh sejumlah negara-negara bagian.
- d. Suatu lembaga khusus yang bertugas dan berwenang mengubah konstitusi secara *ad hoc*. Apabila lembaga tersebut telah selesai melaksanakan tugasnya lembaga itu otomatis dibubarkan.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menggunakan cara formal amandemen sebagaimana dengan sifat *Verfassunganderung* (perubahan terhadap UUD yang dilakukan dengan kesengajaan seperti formal amandemen) sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 terdapat beberapa persyaratan untuk dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu:

- a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR;
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh

persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

## 5. Haluan Negara

Haluan negara merupakan suatu kebijakan negara (*state policy*) atau kebijakan publik (*public policy*) yang berfungsi untuk memandu, membimbing serta mengarahkan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuan bernegara. Di mata ilmuwan sosial, *public policy* dimaknai sebagai objek kajian ilmu politik, ilmu pemerintahan atau ilmu administrasi publik. Namun, di mata ilmuwan hukum, *public policy* tersebut harus dituangkan ke dalam bentuk hukum yang jelas agar mempunyai daya ikat yang kuat dan memaksa. Karena itu, tidak mengherankan apabila semua produk hukum yang bersifat regulatori, administrasi serta adjudikasi selalu dituangkan secara tertulis kedalam suatu bentuk hukum.<sup>49</sup>

Jauh sebelum Indonesia merdeka, Irlandia telah mengenal konsep haluan negara dengan istilah *Directive Principles of State Policy* (DPSP) sejak tahun 1937 yang berisi hal-hal pokok seperti panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas dan lain sebagainya.<sup>50</sup> Dalam perkembangannya, telah banyak negara yang mencantumkan haluan negara kedalam konstitusinya, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa DPSP ini biasanya dipraktikkan oleh negara-negara yang tidak menganut paham sosialis-komunis seperti India, Afrika Selatan, Brazil, Korea Selatan dan lain-lain.<sup>51</sup> Perkembangan ini menunjukkan bahwa kecenderungan untuk merumuskan haluan negara tidak bergantung kepada sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara<sup>52</sup>, melainkan karena suatu kebutuhan ketatanegaraan untuk mewujudkan kebutuhan negara tersebut.

---

49 Lihat penjelasan Jimly Asshiddiqie dalam <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>, diakses pada tanggal 29 Mei 2021 pukul 02.18 WIB.

50 Lihat *Ireland's Constitutions of 1937 with Amendments through 2015, Article 45*. Setelah perubahan konstitusi Irlandia pada tahun 2012, bab yang berjudul *Directive Principles of State Policy* diubah menjadi *Directive Principles of Social Policy*.

51 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 25-27

52 Sebagai perbandingan, Irlandia dan India menganut sistem pemerintahan parlementer, sedangkan Brazil dan Korea Selatan menganut sistem pemerintahan Presidensial, serta Afrika Selatan menganut sistem campuran.

Di Indonesia sendiri, Istilah haluan negara pertama kali muncul pada penafsiran pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Yudi Latif menjelaskan bahwa haluan negara dapat dibagi kedalam dua substansi<sup>53</sup>. *Pertama*, Haluan negara yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai penuntun tatkala menjabarkan falsafah negara kedalam peraturan perundang-undangan dan perencanaan pembangunan di semua bidang dan tingkatan. *Kedua*, haluan negara yang bersifat strategis berisi acuan perencanaan pembangunan yang menyeluruh, konsisten, dan berkesinambungan dengan memperhatikan berbagai skala prioritas.

Dalam konteks Indonesia, haluan negara dibutuhkan oleh bangsa Indonesia yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat pembangunan nasional. Para *founding fathers* telah sepakat bahwa haluan negara diciptakan sebagai sebuah perangkat atau kaidah yang menuntun (*guiding*) penyelenggaraan pemerintahan negara dalam mewujudkan tujuan bangsa dan bernegara. Tujuan negara tersebut secara *explicit* telah disebutkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Tujuan negara tersebut menjadi inti yang hendak dicapai sekaligus menjadi arah penyelenggaraan negara (*staatsidee*).

Namun, sebenarnya haluan negara merupakan satu bentuk konsepsi dari tiga konsensus dasar yang telah disepakati *founding fathers* sebagai upaya mewujudkan tujuan negara, yaitu Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan haluan negara itu sendiri. Ketiganya saling berkaitan dan saling menopang antara satu dengan lainnya yang kemudian dikenal sebagai *triangle of basic state consensus*.<sup>54</sup> Nilai-Nilai Pancasila yang bersifat abstrak dan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 yang berisi norma-norma besar dipertegas kembali oleh haluan negara. Dengan demikian, haluan negara menempati posisi sebagai *guiding principles* yang mengarahkan

---

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

54 Lutfi Ansori, *Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan*, Justicia Islamica : Jurnal Kajian Hukum dan Sosial, Vol.16, No.1, Juni 2019, hlm. 94.



agar nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dituangkan kedalam kebijakan publik. Tujuan negara yang secara *explicit* dituangkan kedalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa bangsa Indonesia memposisikan diri sebagai negara kesejahteraan (*welfare state* atau *social service state*) yang memiliki fokus utama untuk mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>55</sup>

Sampai disini menjadi jelas, bahwa haluan negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif (*directive principles*) yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan negara dan kaidah penuntun (*guidance*) dalam menjabarkan falsafah negara yakni Pancasila dan pasal-pasal UUD 1945 kedalam kebijakan pembangunan nasional.

## 6. Hukum Pembangunan

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat yang berfungsi untuk memelihara dan mempertahankan sesuatu yang telah dicapai. Fungsi tersebut juga diperlukan dalam masyarakat yang sedang membangun, karena ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi, serta diamankan untuk mencapai keadilan yang berbeda isi dan ukurannya serta ketertiban dalam masyarakat dan jamannya.<sup>56</sup>

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja mengenai fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional yang dikenal sebagai model hukum pembangunan yang menjadi inti ajaran atau prinsip yaitu:<sup>57</sup>

- a. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan, dan hukum berfungsi untuk menjamin keteraturan cara perubahannya dengan dibantu oleh peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, atau kombinasi keduanya.
- b. Hukum menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan dalam tujuan masyarakat yang sedang membangun.
- c. Hukum dalam masyarakat berfungsi untuk mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum serta hukum sebagai kaidah sosial yang mengatur proses perubahan dalam masyarakat.

---

55 Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014), hlm. 129

56 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Penerbit Alumni 2002), hlm. 14

57 Romli Atmasasmita, *Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Jurnal hukum prioris vol. 3, No. 1 tahun 2012, hlm.7

- d. Hukum yang baik yaitu hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dan merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.
- e. Implementasi hukum tersebut dapat diwujudkan melalui suatu kekuasaan yang berjalan sesuai dengan rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum.

Mochtar Kusumaatmadja mengelompokkan berbagai teori hukum pembangunan, sebagai berikut:<sup>58</sup>

- a. Pengembangan Konsepsional dari hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia merupakan peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum yang lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- b. Konsep hukum sebagai “alat” untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Hukum tidak cukup apabila memiliki fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis serta sifat konservatif saja karena akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda.<sup>59</sup>

## 7. Perencanaan Pembangunan

Secara bahasa, istilah perencanaan berasal dari kata “rencana” yang dalam KBBI memiliki makna “mengonsepsikan sesuatu yang akan dikerjakan”. Coleman Woodbury memberi definisi perencanaan sebagai “*The process of preparing, in advance, and in a reasonably systematic fashion, recommendations for policies and courses of action, with careful attention given to their possible by products, side effects or spillover effects*”.<sup>60</sup> Berdasarkan pengertian ini, perencanaan diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang mencakup persiapan, pemilihan alternatif, serta pelaksanaan yang dilakukan secara logis dan sistematis sehingga berbagai

58 *Ibid*, hlm.10

59 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2002), hlm. 14.

60 Lihat kutipan Coleman Woodbury dalam buku *Aplikasi Teori Perencanaan: dari Konsep keRealita*, (Yogyakarta : CV. Buana Grafika, 2019), hlm. 119.

kemungkinan yang diakibatkan dapat diantisipasi. Bagaimanapun baiknya suatu perencanaan, akan selalu ditemukan sisi positif dan negatif dalam pengaplikasiannya. Karenanya, para perencana kegiatan harus bisa mengantisipasi berbagai kemungkinan yang mungkin timbul akibat perencanaan tersebut.

Seiring berjalannya waktu, konsep perencanaan berkembang sedemikian rupa sejalan dengan bertambahnya kebutuhan manusia. Kebutuhan yang sangatlah kompleks tersebut menyebabkan pembahasan konsep perencanaan dikaitkan dengan aspek yang lebih luas seperti sosial, ekonomi, dan budaya. John Friedmann dalam bukunya *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, menyatakan bahwa perencanaan selalu mengandung empat unsur utama<sup>61</sup>, diantaranya :

- a. Perencanaan merupakan sebuah teknik untuk memikirkan persoalan-persoalan sosial ekonomi;
- b. Perencanaan selalu berorientasi ke masa depan;
- c. Perencanaan memberikan perhatian pada keterkaitan antara pencapaian tujuan dan proses pengambilan keputusan; serta
- d. Perencanaan mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif.

Beberapa pandangan diatas menyiratkan bahwa perencanaan merupakan sebuah proses yang berisi kegiatan-kegiatan berupa pemikiran, pemilihan, perhitungan, penentuan dan lain sebagainya. Pada hakikatnya, perencanaan merupakan pengambilan keputusan atas sejumlah pilihan alternatif mengenai cara-cara yang akan dilaksanakan di masa depan guna mencapai tujuan yang dicita-citakan yang dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan.

Setelah melakukan peninjauan terhadap pengertian perencanaan, selanjutnya pengertian dasar tersebut dikaitkan kedalam konteks pembangunan. Secara umum, pembangunan dapat diartikan sebuah proses untuk membuat sesuatu menjadi lebih baik (*to get something better*). Sondang P. Siagian memberikan pengertian terhadap pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana, dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara serta

61 Lihat dalam John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, (New Jersey: Princeton University Press, 1987)

pemerintah menuju modernitas dengan tujuan untuk pembinaan bangsa (*national building*).<sup>62</sup> Dikutip dalam bukunya yang berjudul *Administrasi Pembangunan*, Siagian mengemukakan pandangan bahwa, “*Pembangunan sebagai suatu perubahan mewujudkan kondisi kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang lebih baik dari kondisi sekarang. Sedangkan pembangunan sebagai pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok atau komunitas untuk terus berkembang secara kuantitatif maupun kualitatif, dan merupakan sesuatu yang mutlak terjadi dalam pembangunan,*”.<sup>63</sup> Tolak ukur pembangunan tidak hanya diukur dari variable pendapatan per kapita, namun lebih dari pada itu harus disertai membaiknya distribusi pendapatan, berkurangnya kemiskinan, dan mengecilnya tingkat pengangguran.

Perencanaan pembangunan dimaknai sebagai suatu pengarahannya penggunaan sumber-sumber pembangunan yang bertujuan untuk mencapai keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara efektif dan efisien.<sup>64</sup> Sebuah perencanaan kebijakan pembangunan yang sistematis dan komprehensif dapat memainkan peran penting untuk memacu pertumbuhan suatu negara.<sup>65</sup> Sebuah perencanaan pembangunan dapat dilihat dari segi ruang lingkungannya dan dibedakan atas perencanaan nasional, sektoral dan spasial. Dari segi tingkatan pemerintahan, perencanaan pembangunan dapat berupa perencanaan tingkat pusat dan tingkat daerah. Apabila dilihat dari dimensi waktunya, perencanaan pembangunan terdiri dari perencanaan jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Selain itu, suatu perencanaan apabila dilihat dari segi proses dan mekanismenya dapat bersifat *top down* atau *bottom up planning*, dan dapat merupakan gabungan dari kedua mekanisme tersebut.

Menurut Michael P. Todaro, kegagalan yang terjadi dalam proses perumusan perencanaan pembangunan disebabkan oleh beberapa masalah, diantaranya<sup>66</sup> :

---

62 Kumba Digdowiseiso, *Teori Pembangunan*, (Jakarta Selatan : Lembaga Penerbitan Universitas Nasional, 2019), hlm. 7

63 *Ibid*, hlm. 11

64 Listyaningsih, *Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta : BPFG Universitas Gadjah Mada, 2014), hlm. 92.

65 Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009) hlm. 25.

66 Lihat dalam Michael P. Todaro, *Perencanaan Pembangunan: Model dan Metode*, (Jakarta: Intermedia, 1986)

- a. Keterbatasan penyusunan rencana dan pelaksanaannya.
- b. Data-data yang tidak memadai dan tidak handal.
- c. Gejala ekonomi eksternal dan internal yang tidak dapat diantisipasi sebelumnya.
- d. Lemahnya kelembagaan.
- e. Kurangnya *desire* politik.

Pendekatan konvensional terhadap proses perencanaan pembangunan yang mengutamakan proses penyusunan dokumen semata untuk jangka waktu tertentu dimana peran masyarakat tidak dilibatkan, semakin tidak relevan lagi. Pada dasarnya masyarakat bukanlah objek rekayasa, proses publik tidak lagi dipandang sebagai sebuah elemen irasional yang harus dihindari. Dengan demikian, proses perencanaan pembangunan tidak seharusnya dipahami sebagai sebuah proses bebas nilai dan kepentingan dimana hanya mengutamakan prosedur legal dan rasionalitas sepihak. Pada kondisi demikian, posisi proses publik dalam sebuah perencanaan menjadi sangat signifikan. Pemerintah maupun masyarakat secara bersama-sama memanfaatkan proses tersebut sebagai sebuah upaya mengintervensi hasil perencanaan. Pendekatan politik, sosial, dan budaya dalam dunia perencanaan diposisikan sebagai bagian dari usaha perencana untuk memahami realitas publik yang terjadi di masyarakat.

## 8. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hans Kelsen menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang, dimana terdapat hubungan antara norma yang mengatur perbuatan antar norma yang disebut dengan hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>67</sup> Norma yang menentukan perbuatan norma lain disebut norma superior, sedangkan norma yang dibuat merupakan norma inferior. Perbuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Hans Kelsen mengungkapkan,

*“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the*

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie dan Safa’at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*,(Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.110

*higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”*.<sup>68</sup>

Maksudnya, norma hukum yang lebih rendah harus berpegang pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegang pada norma hukum yang mendasar (*grundnorm*). Menurut pandangan Hans kelsen, norma hukum yang paling dasar memiliki bentuk yang tidak konkrit (abstrak). Contoh dari norma hukum mendasar tersebut adalah Pancasila. Pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.<sup>69</sup>

### *1 Struktur Norma dan Struktur Lembaga*

Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat, karena berdasarkan struktur norma, hukum publik berada di atas hukum privat. sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga, maka *public authorities* terletak pada *population*.<sup>70</sup>

Sedangkan dari sisi pembentukan norma, hukum publik dibentuk oleh lembaga negara atau sering disebut suprastruktur, sehingga dapat diketahui bahwa pembentukan norma pada hukum publik lebih tinggi dibandingkan dengan hukum yang terbentuk dari norma masyarakat yang akan disebut infrastruktur.<sup>71</sup>

### *2. Tata Susunan norma hukum negara*

Hans Nawiasky mengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

#### **a. Norma Fundamental Negara (*Staatfundamrntalnorm*)**

Norma Fundamental merupakan norma tertinggi dalam suatu negara, norma ini tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi,

---

68 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Terj, (Massachusetts : Harvard University Printing Office Cambridge, 2009), hlm.124

69 Aziz Syamsuddi, *Proses dan teknik Penyusunan Undang-undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

70 Maria Farida Indrati, Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Kanisius, 1998), hlm 26

71 Lihat Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order;: essays in Honor kelsen*, (Knoxville: the University of Tennessee, 1964), hlm 3-5.

tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan suatu norma yang menjadi pedoman bagi norma hukum dibawahnya.<sup>72</sup> Menurut Hans Nawiasky, isi dari *Staatfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*) termasuk juga norma pengubahannya.<sup>73</sup> Bagi Nawiasky, norma tertinggi yang disebut Kelsen sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi dapat berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

#### b. Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatgrundgesetz*)

Aturan dasar negara atau juga disebut sebagai aturan pokok negara (*Staatgrundgesetz*) merupakan norma hukum yang berada dibawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar ini bersifat pokok dan umum, masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder.

Hans Nawiasky mengungkapkan bahwa suatu aturan dasar atau pokok negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dalam beberapa dokumen yang tersebar yang merupakan bagian *Staatgrundgesetz*. Di dalam aturan pokok tersebut, biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintah serta mengenai hubungan antara lembaga-lembaga tinggi negara serta hubungan antara negara dan warganya. Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia memiliki aturan pokok yang tertuang dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR, sedangkan dalam aturan tidak tertulis disebut sebagai konvensi ketatanegaraan. Aturan pokok tersebut dapat menjadi landasan bagi pembentukan Undang-Undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Dalam UUD NRI Tahun 1945 telah dijelaskan secara umum pada angka IV UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

---

72 A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)*, disertasi Doktor Universitas Indonesia, (Jakarta : 1990), hlm. 359

73 A. Hamid Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR Undang-Undang (kaitan Norma Hukum Ketiganya)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm.4

“Maka cukup jelas jikalau UUD hanya membuat aturan-aturan pokok, membuat garis-garis besar sebagai intruksi kepada UUD, membuat aturan-aturan pokok, membuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain. Penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara-negara yang masih muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis hanya memuat aturan-aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuatnya. Mengubah dan mencabutnya.”<sup>74</sup>

Dari penjelasan diatas, dipahami bahwa aturan dasar pokok negara merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu Undang-Undang (*Formell gesetz*), yang merupakan peraturan perundang-undangan berisi peraturan yang mengikat langsung bagi setiap orang. Selain itu, aturan pokok lainnya tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan MPR merupakan aturan yang bersifat pokok, berisi aturan-aturan yang sifatnya abstrak/umum, sehingga masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder.<sup>75</sup>

Selain batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR, masih dikenal adanya aturan dasar lain yang berbentuk hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan. Meskipun tidak tertulis, tetapi aturan dasar tersebut tetap tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.

### c. Undang-undang formal (*Formell Gezetz*)

*Formell Gesetz* merupakan norma hukum dibawah aturan dasar/pokok negara yang biasa disebut undang-undang dalam arti formal. Norma dalam undang-undang merupakan norma yang konkrit, terinci serta dapat langsung berlaku dalam suatu masyarakat dan dibentuk oleh lembaga legislatif. Norma hukum dalam suatu undang-undang tidak hanya memuat norma yang bersifat tunggal, tetapi juga memuat norma sekunder sehingga undang-undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi.<sup>76</sup>

---

74 Maria Farida Indrati, Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Jakarta: Kanisius, 1998), hlm 31.

75 *Ibid*, hlm. 31

76 *Ibid*, hlm.34.



#### d. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung dan Autonomer Satzung*)

Peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan otonom (*autonomer satzung*) merupakan peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan yang termuat didalam undang-undang. Sumber dari peraturan pelaksana adalah kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan yang menjadi sumber peraturan otonom yaitu berupa kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Atribusi kewenangan tersebut bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan pada saat diperlukan atas prakarsa sendiri sesuai dengan batas-batas yang diberikan.<sup>77</sup> Contohnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang memberikan kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dengan sanksi pidana serendah-rendahnya 6 bulan kurungan dan denda sebanyak Rp 50.000.-

Sedangkan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan dibawahnya. Pelimpahan kewenangan ini tidak diberikan namun diwakilkan dan bersifat sementara yang dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>78</sup>

### 9. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang

Peraturan Perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>79</sup> Menurut Maria Farida, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atau gezeetzgebung*) mempunyai dua pengertian:<sup>80</sup>

---

77 *Ibid*, hlm.35

78 *Ibid.*, hlm.35

79 Lihat pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

80 Mahendra Kurniawan, et. al, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 5.

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala bentuk peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sedangkan didalam pasal 1 ayat 13 UU NO. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>81</sup> Dengan demikian kedudukan materi peraturan perundang-undangan berbeda-beda tergantung jenis, fungsi, dan materinya. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitupun sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan maka semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya. Oleh karena itu, bagi peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah, materi muatannya harus menyesuaikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

Adapun hierarki Peraturan Perundang-Undangannya menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya adalah :

- a. UUD NRI 1945;
- b. Tap MPR;
- c. UU/Perppu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, maka materi muatannya harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut: <sup>82</sup>

---

81 Pasal 1 ayat 13 Undang-Undang No. 12 tahun 2011.

82 Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011

- a. Asas Pengayoman
- b. Asas Kemanusiaan
- c. Asas Kebangsaan
- d. Asas Kekeluargaan
- e. Asas Kenusantaraan
- f. Asas Bhinneka tunggal ika; serta
- g. Asas Keadilan
- h. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Asas Ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau
- j. Asas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berikut ini akan diuraikan ruang lingkup materi muatan peraturan perundang-undangan :

### *1 Materi Muatan UUD*

UUD merupakan dasar hukum suatu negara yang akan menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Karenanya materi muatan yang ada dalam UUD ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Menurut A.A.H. Struycken, Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi<sup>83</sup> :

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.

Sedangkan menurut J. G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu<sup>84</sup> :

83 Sri Soemantri, *Prosedur...*, yang dikutip oleh Hasanuddin Hasim, *Gagasan Muatan Materi Dalam Perubahan UUD 1945*, Jurnal Al-'Adl, Vol. 10 No. 2, Juli 2017, hlm 89.

84 Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan sistem perubahannya sebelum dan sesudah UUD 1945 Perubahan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm 44.

- a. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
- b. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- c. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Namun, jika mengacu pada UUD NRI 1945, maka materi muatan yang diatur adalah mengenai:<sup>85</sup>

- a. Hak asasi manusia.
- b. Hak dan kewajiban warga negara.
- c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
- d. Wilayah negara dan pembagian daerah.
- e. Kewarganegaraan dan kependudukan.
- f. Keuangan negara.

## 2 Materi Muatan Ketetapan MPR

“Ketetapan MPR” sebenarnya bukanlah suatu istilah atau bentuk yang disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Kehadiran Ketetapan MPR, menurut Bagir Manan dikarenakan: *pertama*, adanya ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan inilah yang sekaligus diartikan mengandung kekuasaan tersirat (*implied powers*) yang diakui oleh setiap sistem UUD. *kedua*, sebagai praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.<sup>86</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan

85 Muhammad Siddiq, *Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa*, Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum Vol. 48, No. 1, Juni 2014, hlm. 270.

86 Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm. 169-170.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.<sup>87</sup>

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur jelas mengenai materi muatan Ketetapan MPR. Hal ini dapat dipahami karena menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR secara hierarki kedudukannya lebih tinggi dari pada Undang-Undang sehingga Undang-Undang yang kedudukannya lebih rendah tidak dapat mengatur mengenai materi muatan Ketetapan MPR. Namun dalam sejarahnya materi muatan Ketetapan MPR yang dibentuk mulai tahun 1960-2002 itu berbeda-beda. Tidak ada ketentuan mengenai materi apa saja yang dapat dalam ketetapan MPR.

Dari hasil penelitian yang dilakukan Sri Soemantri, materi muatan Tap MPR dari awal sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut:<sup>88</sup>

- a. Tentang Dasar Negara.
- b. Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- c. Tentang GBHN.
- d. Tentang Pemilihan Umum.
- e. Tentang Lembaga-lembaga Negara (Umum).
- f. Tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
- g. Tentang Presiden dan Wakil Presiden.
- h. Tentang Perubahan UUD NRI Tahun 1945.
- i. Tentang hal-hal lain.

Sementara itu, Bagir Manan mengidentifikasi materi muatan Tap MPR ke dalam empat kelompok yaitu<sup>89</sup> :

- a. Yang bersifat mengatur.
- b. Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung.

---

87 Penjelasan Pasal 7 ayat 1 UU. No. 12 Tahun 2011.

88 Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Remadja Karya, 1985), hlm. 69.

89 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 31-34.

- c. Yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*).
- d. Yang materinya bersifat pernyataan (deklarasi).

Bagir Manan juga mengemukakan bahwa materi muatan Tap MPR dapat dibedakan kedalam empat jenis, yaitu<sup>90</sup> :

- a. Tap MPR yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan.
- b. Tap MPR yang materi muatannya semacam materi muatan ketetapan atau penetapan administrasi negara (*beschikking*).
- c. Tap MPR yang berupa perencanaan (*het plan*) yaitu tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- d. Tap MPR yang bersifat pedoman, sehingga semacam peraturan kebijakan di bidang administrasi negara.

### 3 Materi Muatan Undang-Undang

Dalam Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa: “Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. *pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;*
- c. *pengesahan perjanjian internasional tertentu;*
- d. *tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau*
- e. *pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.”*

Berdasarkan pasal tersebut, dapat dipahami bahwa materi muatan setiap Undang-undang berbeda-beda tergantung hal apa yang diatur dalam Undang-undang tersebut. Materi muatan undang-undang meliputi: <sup>91</sup>

- a. Hak-hak asasi manusia.
- b. Hak dan kewajiban warga negara.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm 164.

<sup>91</sup> Universitas Padjadjaran dan Biro Pengkajian Setjen MPR, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI 2018. Hlm. 40-41.

- c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
- d. Wilayah negara dan pembagian daerah.
- e. Kewarganegaraan dan kependudukan.
- f. Keuangan negara.
- g. Diperintahkan oleh suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang.
- h. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- i. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

#### 4 Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Dalam KRIS dan UUDS Tahun 1950, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) disebut dengan istilah UU Darurat,<sup>92</sup> Istilah ini menggambarkan pengertian Perpu sendiri sebagai *emergency law (emergency legislation)*.<sup>93</sup> Didalam Pasal 22 UUD 1945 disebutkan bahwa:

- (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*
- (2) *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.*
- (3) *Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*

Dari rumusan pasal ini terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dari sisi kedudukan dan eksistensi Perpu, diantaranya :<sup>94</sup>

- a. Didalam UUD 1945 tidak disebutkan secara eksplisit istilah Perpu, namun istilah Perpu dapat disamakan dengan UU Darurat.

92 Lihat Pasal 139 KRIS dan Pasal 96 UUDS

93 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2002), hlm. 29.

94 Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 80-87

- b. Perpu hanya dapat ditetapkan oleh Presiden dalam kegentingan yang memaksa, dalam hal ini terkandung sifat darurat atau *emergency* yang berasal dari penilaian subyektif Presiden sendiri. Keadaan darurat inilah yang memberi dasar kewenangan Presiden untuk bertindak secara cepat dan tepat dalam mengatasi keadaan tersebut (*noodverordeningsrecht*).
- c. Pada dasarnya Perpu memiliki kedudukan yang sederajat dengan UU, karena itulah DPR harus aktif mengawasi penetapan dan pelaksanaan Perpu.
- d. Perpu bersifat sementara (*temporary*).

Didalam Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan Undang-Undang, dengan demikian apa yang menjadi materi muatan Perpu dapat dilihat pada penjelasan materi muatan UU sebelumnya.

#### 5 Materi Muatan Peraturan Pemerintah (PP)

Didalam Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa : “*Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.*” Kewenangan Presiden untuk menetapkan PP ini merupakan wujud fungsi Presiden sebagai kepala Pemerintahan, sehingga dalam rangka menjalankan UU presiden memiliki kekuasaan menetapkan PP (*pouvoir reglementair*). Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011, materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (berisi pengaturan lebih lanjut mengenai UU). Terkait hal ini J.A.H Logemann berkata, “*Dit is een zeer ruime bevoegheid, maar het moet uitvoering blijven, geen aan vulling*” (ini adalah kewenangan yang sangat luas, tetapi ia (Peraturan Pemerintah) harus tetap sebagai pelaksana belaka, tidak ada penambahan).<sup>95</sup>

#### 6 Materi Muatan Peraturan Presiden (Perpres)

Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) berisi materi muatan yang diperintahkan UU, materi untuk melaksanakan PP maupun materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm. 66



## 7 Materi Muatan Peraturan Daerah (Perda)

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota berisi materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>96</sup> Dalam menjalankan peraturan daerah, kepala daerah memimpin pelaksanaan pemerintahan daerah yang sebelumnya ditetapkan bersama-sama dengan DPRD..

### 10. Pemisahan Kekuasaan Negara

*Trias Politica* merupakan suatu konsep yang menyatakan kekuasaan-kekuasaan (*functions*) terdiri atas tiga cabang kekuasaan. Pertama, Kekuasaan Legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*); kedua, Kekuasaan Eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); dan ketiga, Kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Konsep ini dikembangkan oleh seorang hakim dan filsuf berkebangsaan Perancis, Charles de Secondat dan Baron de Montesquieu.

Bagi Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan tersebut mestilah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.<sup>97</sup> Ia menyatakan di dalam bukunya *l'Esprit des Lois* yang kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Inggris sebagai *The Spirit of Law* bahwa :

*”There would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals”.*<sup>98</sup>

Sebelumnya, konsep pemisahan kekuasaan ini telah dikemukakan terlebih dahulu oleh John Locke di dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties on Civil Government*. Pada Bab XII buku tersebut, John Locke

96 Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2007), hlm. 140.

97 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2017), Ed. Revisi, Cet.11, hlm. 282

98 Lihat Montesquieu, Charles de Secondat, *The Spirit of Laws*, terjemahan Thomas Nugent (Canada : Batoche Books, 2001)

memisahkan kekuasaan setiap negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Ia juga menyatakan bahwa lembaga legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan disetujui masyarakat (*chosen and appointed*) yang berwenang membuat undang-undang serta memiliki kedudukan paling tinggi dalam sebuah negara.<sup>99</sup>

Terdapat setidaknya tiga perbedaan pemikiran antara Montesquieu dan John Locke,<sup>100</sup>

- a) John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas legislatif, eksekutif, dan federatif. Dengan legislatif sebagai kekuasaan tertinggi, sedangkan Montesquieu membagi kekuasaan atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- b) Montesquieu memisahkan secara tegas masing-masing cabang kekuasaan, sedangkan John Locke berpandangan bahwa kekuasaan eksekutif ikut membahas dan menyetujui undang-undang.
- c) Montesquieu menjelaskan secara rinci fungsi, struktur organisasi, dan sistem pemilihan parlemen.

Mencermati teori Montesquieu, Utrecht beranggapan bahwa teori pemisahan kekuasaan ini akan mengakibatkan tidak adanya pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara yang membuka kemungkinan lembaga tersebut akan berbuat sewenang-wenang. Ia berpandangan bahwa memang diperlukan adanya sistem pembagian kekuasaan, tetapi tidak dibenarkan adanya pemisahan secara mutlak, yang menutup kemungkinan adanya pengawasan terhadap lembaga negara.<sup>101</sup>

Dalam hal ini, para ahli seperti Arthur Mass menggunakan istilah *division of power* untuk menamai teori pembagian kekuasaan tersebut. Penggunaan istilah-istilah ini sebenarnya memiliki arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Misalnya, dalam konstitusi Amerika Serikat, kedua istilah *separation of power* dan *division of power* juga sama-sama digunakan. Hanya saja, istilah *division of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian, atau menurut Arthur Mass dikenal dengan *territorial division of powers*.

---

99 Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2015), hlm. 16

100 Ibid, hlm. 17

101 Lihat Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997) hlm. 28-29

Sedangkan *separation of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintahan federal yang disebut oleh Arthur Mass sebagai *capital division of power*.<sup>102</sup>

Sir. Ivor Jennings di dalam bukunya *The Law and The Constitution* membicarakan lebih lanjut mengenai teori pemisahan kekuasaan ini. Ia membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan dalam arti formil. Yang dimaksud pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas (*functie-functie*) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan ke dalam legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam arti formil ialah apabila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.<sup>103</sup>

Pengertian pemisahan kekuasaan (*separation of power*) jauh dari sekedar istilah, Martin S. Flaherty mengungkapkan :

*“Separation of powers refers to a theory about the appropriate allocation of government authority among the institutions of the national government authority among the institutions of the national government. It means, on the one hand, classification of governmental power into three categories, allocation of that authority to three different institutions, with separation of personnel among the institutions.”*<sup>104</sup>

Sedangkan untuk membatasi pengertian *separation of power*, G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) kedalam lima hal<sup>105</sup> :

- a) *Differentiation*
- b) *Legal incompatibility of office holding*
- c) *Isolation, immunity, independence*

102 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), Cet-7, hlm.288

103 Mengutip pendapat Jennings, Prof. DR Ismail Suny SH., MCL. di dalam bukunya *Pembagian Kekuasaan Negara* menyimpulkan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil sepantasnya disebut “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*), sedangkan dalam arti formil sebaiknya disebut “pembagian kekuasaan” (*division of power*). Lihat Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta : Aksara Baru, 1978), hlm. 7-8

104 Lihat Martin S. Flaherty dalam *The Most Dangerous Branch*, Yale Law Journal No. 105, 1998, hlm. 1725

105 Jimly Asshiddiqie, Op.Cit., hlm. 289

- d) *Checks and balance*
- e) *Coordinate status and lack of accountability*

Pemisahan kekuasaan itu sendiri sebenarnya memiliki tujuan untuk mencegah terjadinya pemerintahan yang sewenang-wenangnya. John Dalberg Acton (Lord Acton) dalam penggalan suratnya kepada Uskup Craighton menulis:

*“Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority. Still more when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority”*

Namun dalam praktiknya, teori *separation of power* sulit untuk dijalankan secara keseluruhan. Hal ini disebabkan pemisahan kekuasaan secara mutlak mengakibatkan tidak adanya pengawasan dan keseimbangan antar cabang kekuasaan. Oleh sebab itu, dibutuhkan mekanisme *checks and balance* agar di tiap cabang kekuasaan dapat saling mengawasi dan mengimbangi serta mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.<sup>106</sup> Pemikiran mengenai mekanisme *checks and balance* ini telah memodifikasi konsep *separation of power* dari semula pemisahan kekuasaan menjadi pembagian fungsi-fungsi pemerintahan. Meskipun konsep *separation of power* masih dijalankan, yang dibuktikan dengan pemisahan lembaga dan cabang kekuasaan, tetapi dalam penyelenggaraannya mekanisme *checks and balance* ini dimunculkan untuk menjawab kekhawatiran-kekhawatiran tersebut.

Di dalam konstitusi Amerika Serikat, dalam rangka *checks and balance* presiden diberi wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima *Congress*, tetapi disisi lain veto ini dapat dibatalkan oleh *Congress* dengan dukungan 2/3 suara Kedua Majelis. Selain itu, Mahkamah Agung mengadakan *check* terhadap lembaga eksekutif dan legislatif melalui mekanisme *judicial review*, dilain sisi Hakim Agung yang telah diangkat oleh lembaga eksekutif seumur hidup dapat diberhentikan oleh *Congress* apabila terbukti melakukan tindakan kriminal. Dari contoh ini dapat dilihat bahwa *checks and balance* berguna untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara lebih efektif dan teratur.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 290

<sup>107</sup> Miriam Budiarjo, Op.Cit., hlm. 284

“*The Constitution also incorporates a system of checks and balances through which the branches share in one another’s powers. For example, the President shares in the legislative function by virtue of his power to veto legislation. As the Court observed in *Mistretta v. United States*, “the greatest security against tyranny. . . lies not in a hermetic division among the Branches, but in a carefully crafted system of checked and balanced power within each Branch.”*<sup>108</sup>

Prof. Miriam Budiarmo mengungkapkan bahwa saat ini, di negara-negara yang pertumbuhan ekonominya sedang berkembang dan kekuasaan eksekutifnya hampir mengatur semua aspek kehidupan, Konsep *Trias Politica* dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan berkembangnya konsep *welfare state* dimana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat, dan oleh karenanya harus merencanakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial yang menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi (*functie*) yang dibayangkan oleh Montesquieu.<sup>109</sup>

Lembaga eksekutif tidak hanya bertindak sebagai pelaksana undang-undang, tetapi ia juga aktif di dalam bidang legislasi seperti menyusun rancangan undang-undang, membuat Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain sebagainya. Pemerintah juga sesekali masuk kedalam ranah yudikatif, misalnya dalam sengketa perumahan maupun konflik-konflik pajak. Oleh karena itu, akhirnya muncul kecenderungan untuk menafsirkan *Trias Politica* tidak lagi sebagai *separation of power* melainkan *division of power* dimana hanya fungsi pokok dari cabang kekuasaan yang dibedakan menurut sifatnya dan diserahkan kepada lembaga yang berbeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya tetap diperlukan kerjasama diantara fungsi-fungsi tersebut demi kelancaran organisasi.

## 11. Sistem pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang dijalankan suatu negara dengan sistem pembagian kekuasaan dengan pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggungjawab kepada legislatif serta Pemegang kekuasaan legislatif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan eksekutif walaupun kebijakan yang dijalankan tidak

108 Lihat Isharyanto, Op.Cit., hlm. 19

109 Miriam Budiarmo, Op.Cit., hlm. 286

disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif.<sup>110</sup> Dalam sistem presidensial ini tidak hanya meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden bukan hanya sebagai kepala pemerintah (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Rentang kekuasaannya yang luas ini membuat presiden menjadi objek utama yang diperebutkan di negara yang menganut sistem presidensial.<sup>111</sup>

Sistem Presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Di berbagai literatur menyatakan, bahwa Amerika Serikat tidak hanya sebagai tanah kelahiran sistem pemerintahan Presidensial, tetapi juga menjadi contoh ideal sistem ini, karena telah memenuhi hampir kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan Presidensial. Maka dari itu, jika hendak melakukan pengkajian mengenai pemerintahan Presidensial, maka ada baiknya dimulai menelaah dengan sistem Amerika Serikat.<sup>112</sup>

Sama seperti sistem pemerintahan lainnya, sistem pemerintahan Presidensial juga memiliki ciri-ciri, diantaranya adalah :

Ciri-ciri sistem presidensial menurut Douglas V, Verney yaitu:<sup>113</sup>

- a. Majelis tetap sebagai majelis saja : adanya pengaturan mengenai pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif;
- b. Tidak adanya pembagian kekuasaan eksekutif karena hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu;
- c. Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat;
- d. Menteri diangkat oleh presiden;
- e. Presiden adalah eksekutif tunggal dan para menteri merupakan pembantu presiden;

---

110 Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta : Total Media), hlm. 29

111 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafi ndo Persada), hlm. 38.

112 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia : Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer), hlm. 75-76

113 Arend Lijphart, 1995, *Op.Cit*, hlm. 35-50. Lihat juga Andrian, Dody Nur, 2016, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Yogyakarta:Deepublish. hlm.76

- f. Anggota majelis tidak diperbolehkan menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya pemerintah tidak boleh menduduki jabatan anggota majelis;
- g. Eksekutif bertanggung jawab terhadap konstitusi, yaitu presiden tidak bertanggungjawab kepada majelis, namun bertanggungjawab kepada pemilih secara langsung. Pertanggungjawaban presiden terhadap konstitusi biasanya permintaan majelis, namun tidak berarti bahwa presiden bertanggungjawab terhadap majelis;
- h. Presiden tidak dapat memaksa membubarkan majelis;
- i. Adanya pemisahan kekuasaan dan masing-masing memiliki ruang lingkup kerja sendiri-sendiri;

Sementara itu, Shepherd L. Witman dan John Wuest juga mengemukakan ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial, yaitu sebagai berikut:

- a. *It's based upon the separation of power principle* (didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas);
- b. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya)
- c. *There is no manual responsibility between the president and his cabinet: the letter is wholly responsible to the chief eksekutif* (tidak ada pertanggung jawaban timbal balik antara presiden dan kabinetnya: kemudian semua pertanggungjawaban berada ditangan kepala pemerintahan)
- d. *The executive is choosen by the electorate* (eksekutif dipilih oleh pemilih)<sup>114</sup>

Secara umum, terdapat beberapa kelebihan diterapkannya sistem pemerintahan presidensial di suatu negara, diantaranya: <sup>115</sup>

114 Shepherd L. Witman and John J. Wuest, 1959 *Op.Cit.*, hlm.7. Lihat juga Dody Nur Andrian, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. (Yogyakarta: Dee publish, 2016). hlm.79

115 Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlemerter dan Presidensial*, (Jakarta : Rajawali Press), hlm 14-17.

- a. Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan Presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen.
- b. Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung.
- c. Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.

Sedangkan kelemahan yang dapat ditemukan dari penerapan sistem pemerintahan presidensial yaitu: <sup>116</sup>

- a. Kemandekan atau konflik yang mungkin terjadi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, keadaan ini bisa berubah menjadi “jalan buntu” terhadap sistem pemerintahan di suatu negara dikarenakan koeksistensi atau pertentangan dari dua lembaga tersebut. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang mudah menemukan jalan keluar karena adanya mosi legislatif yang dapat menjaga lembaga legislatif dan eksekutif tetap sejalan dalam sistem parlementer.
- b. Kekakuan temporal, masa jabatan Presiden dibatasi secara kaku serta tidak berkelanjutan. Menurut Bagehot,<sup>117</sup> sistem ini tidak memiliki elastisitas dikarenakan segala sesuatunya ditetapkan secara kaku dan tidak terdapat sikap revolusioner yang sebenarnya dibutuhkan oleh pemerintah.
- c. Sistem presidensial berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.

## 12. **Konsep Parlemen MPR**

Amandemen yang dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945 pasca reformasi telah menimbulkan pergeseran terhadap sistem perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal ini, terjadi perdebatan panjang mengenai sistem parlemen MPR, apakah Indonesia menganut sistem parlemen *unikameral*, *bikameral* atau *trikameral*. Menurut A.

---

<sup>116</sup> Ibid, hlm, 18-22

<sup>117</sup> Ibid, hlm 21



M. Fatwa<sup>118</sup>, Sistem parlemen Indonesia tidak dapat dikatakan sebagai sistem *unikameral* ataupun *bikameral* seperti lazimnya parlemen di negara lain. Mengutip pernyataan Jimly Asshiddiqie, dijelaskan bahwa sistem parlemen yang dipakai di Indonesia dikategorikan sebagai sistem *trikameral* (tiga kamar) dikarenakan lembaga-lembaga yang berada dalam rumpun kekuasaan legislatif (MPR, DPR dan DPD) memiliki kewenangan yang berbeda-beda serta memiliki struktur organisasi tersendiri.<sup>119</sup>

Dampak dari amandemen yang dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945 tersebut juga berpengaruh pada kewenangan yang dimiliki MPR. Didalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen telah secara eksplisit dinyatakan bahwa: “*kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.*” Sebagai lembaga yang memegang penuh pelaksanaan kedaulatan rakyat, MPR diberi kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara; memilih Presiden dan Wakil Presiden; serta berhak menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden sebagai kepala pemerintahan. Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR selanjutnya diposisikan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang sebelumnya meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, kemudian diubah menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.*”

Selain itu, amandemen UUD NRI Tahun 1945 berdampak pada penghapusan kewenangan yang dimiliki oleh MPR untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden serta menghapus kewenangan untuk menetapkan haluan negara. Perubahan tersebut dapat terlihat pada Pasal 3 UUD NRI 1945 pasca amandemen yang berbunyi :

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan*

---

118 A.M.Fatwa, *Potret Konstitusi pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta : PT Gramedia), hlm 316.

119 Ibid, hlm.316

*Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*

Selain itu, kewenangan MPR juga diatur dalam pasal 4 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) yang menyebutkan bahwa MPR memiliki kewenangan untuk :<sup>120</sup>

- (1) *Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- (2) *Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;*
- (3) *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;*
- (4) *Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;*
- (5) *Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan*
- (6) *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.*

---

120 Bisa dilihat pada 4 UU No 17 tahun 2014 Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

## **B. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT**

### **1. Sejarah Perkembangan Haluan Negara di Indonesia**

Dalam perjalanan bangsa Indonesia dari awal kemerdekaannya hingga saat ini, telah dimunculkan berbagai macam produk perencanaan pembangunan nasional. Sebelum dilakukan amandemen UUD NRI 1945, seluruh kedaulatan rakyat berada di tangan MPR sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*vertretung des Willens des staatsvolkes*), keadaan demikian yang kemudian menjadikan MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan haluan negara sebagai panduan pembangunan nasional.

Haluan negara pertama kali ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pada tahun 1960 pada TAP MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara. Didalamnya dijelaskan bahwa amanat Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden Soekarno pada tanggal 30 September 1960 didepan Sidang Umum PBB berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun dunia kembali) merupakan pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.<sup>121</sup> Sebelumnya, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno telah mengeluarkan Dekrit sekaligus membentuk Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang bertugas membuat *overall planning* (perencanaan yang bersifat keseluruhan) yang meliputi bidang-bidang seperti ekonomi, politik, sosial budaya dan lain sebagainya. Depernas ini kemudian berubah nama menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana 8 (delapan) tahun mulai dari 1960-1969 melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960. TAP MPRS ini kemudian dikenal sebagai “Haluan Pembangunan Negara Republik Indonesia”.

Apabila dicermati, haluan negara saat itu didominasi pandangan-pandangan politik Soekarno yang dipengaruhi kondisi dan situasi politik dunia yang berkembang pada masa itu. Secara eksplisit hal ini dinyatakan

---

121 Lihat Pasal III Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

pada Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara yang berbunyi, *“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”*. Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berfokus pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965.

Setelah terjadi perubahan situasi politik dan dimulainya era Orde Baru, sebagaimana amanah Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) dan dikeluarkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, MPR mempunyai kewenangan untuk mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional secara periodik lima tahunan. Penyusunan GBHN pada saat itu dimaksudkan untuk memberikan kejelasan arah serta gambaran bagi pembangunan nasional untuk mencapai cita-cita negara dalam waktu lima tahun dan berjangka panjang, yang sifatnya bertahap. Melalui GBHN tersebut, MPR menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional secara menyeluruh dan memerintahkan Presiden selaku mandataris untuk melaksanakannya. Presiden harus menjalankan perencanaan pembangunan sesuai dengan apa yang termuat dalam GBHN, dan diakhir masa jabatannya Presiden melakukan laporan pertanggung jawaban kepada MPR atas kinerjanya.

Tercatat enam buah Ketetapan MPR tentang GBHN telah dibentuk oleh MPR era Orde Baru yang waktu itu dikenal sebagai Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).<sup>122</sup> Namun setelah berlangsungnya repelita ke-VI, kelanjutan rencana pembangunan tersebut tidak dapat terwujud dikarenakan krisis yang dialami Indonesia pada tahun 1998. Keadaan ini bermula dari Pemerintah orde baru yang mengabaikan fakta bahwa telah terjadi kesenjangan yang semakin menganga, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan yang pada akhirnya limbung diterpa krisis moneter pada bulan Mei 1998.<sup>123</sup> **Proses pembangunan pada waktu itu sangat ditekan secara politis sehingga**

122 Oly Viana Agustine, “Konstitusi Ekonomi Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) Tahun 2015”, Konstitusi 11, No. 4, (Desember, 2014): 768.

123 Bahaudin. Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan. Jurnal Keamanan Nasional, Volume 3 Nomor 1, 2017, hlm. 137.

menjadi rentan terhadap penyalahgunaan dan tidak mampu menjalankan fungsinya secara profesional.

Setelah jatuhnya Orde Baru, sempat terjadi kevakuman pelaksanaan pembangunan dikarenakan proses transisi politik pada tahun 1998-1999. Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN yang merupakan produk era Orde Baru kemudian dicabut dan diganti dengan Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Presiden Habibie pada saat itu lebih memfokuskan pemulihan ekonomi dengan mengimplementasikan paket kebijakan reformasi ekonomi yang disyaratkan oleh *International Monetary Fund* (IMF). Namun pemerintahan Presiden Habibie harus berakhir secara singkat sebagai imbas ditolaknya laporan pertanggungjawaban presiden dalam sidang umum MPR RI tahun 1999.

Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilu 1999 sebenarnya masih menghasilkan dokumen GBHN terakhir melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Meskipun sama-sama bernama GBHN, namun muatan yang terkandung di dalamnya memiliki perubahan yang cukup mendasar dibandingkan dengan GBHN era sebelumnya. GBHN era Order Baru merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara pada era reformasi GBHN merupakan haluan penyelenggaraan negara. Saat itu diatur bahwa semua lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN serta memberikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR.

Selama kurun waktu 1999-2002, MPR telah melakukan kerja bersejarah dengan tiga kali mengamandemen UUD 1945. Dalam amandemen yang ketiga tahun 2001, Pasal 3 yang berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara*" diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) yang menghapus kewenangan MPR menetapkan GBHN, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*".<sup>124</sup> Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Sebagai gantinya, perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Penyusunan SPPN tersebut dimaksudkan untuk memberikan arah

124 Baca didalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen.

serta acuan bagi penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang telah disepakati bersama.<sup>125</sup>Perencanaan pembangunan nasional yang diatur didalam UU SPPN mencakup berbagai perencanaan yang terdiri atas:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP),
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM),
- c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga atau Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL),
- d. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD),
- e. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP),
- f. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD),
- g. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga atau Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL),
- h. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD).

Semenjak era Orde Lama sampai saat ini, telah diterapkan berbagai bentuk panduan perencanaan pembangunan nasional. Akan tetapi, SPPN yang dirancang sebagai pengganti haluan negara masa lalu masih dirasa belum optimal dalam pengaplikasiannya. Selain itu, masih banyak ketimpangan sosial yang terjadi disebabkan program pembangunan yang tidak merata diberbagai wilayah di Indonesia. Oleh karena itu, dibutuhkan kembali haluan negara yang dapat menjadi rujukan serta payung hukum yang jelas dan efektif dalam perencanaan pembangunan di Indonesia.

## 2. Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Pembangunan pada hakekatnya merupakan perubahan dari satu kondisi pada kondisi lain yang lebih baik meliputi perubahan pola pikir, perilaku dan sikap mental yang lebih modern dan rasional. <sup>126</sup> Menurut Rist, pembangunan semestinya tidak didasarkan pada apa yang dipikirkan

<sup>125</sup> Baca didalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN

<sup>126</sup> M. Syahri Thohir, *Hukum Pembangunan Reformasi Perencanaan Pembangunan Nasional serta Kebijakan dan Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: CV. Budi Utama, 2013), hlm. 1

atau diharapkan, melainkan pada praktik sosial aktual dan akibat-akibatnya yang dapat dikenali oleh setiap orang.<sup>127</sup> Pembangunan tidak hanya sekedar konstruksi sosial atau kehendak politik semata, namun pembangunan merupakan wujud menjamin kesejahteraan warga negara dalam semua aspek kehidupan masyarakat.

Pembangunan nasional merupakan suatu rangkaian pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan tujuan nasional.<sup>128</sup> Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintah yang meliputi semua bidang kehidupan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian atau Lembaga di tingkat Pusat dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.<sup>129</sup>

Perencanaan pembangunan nasional ini selanjutnya dikenal dengan nama Sistem Perencanaan Pembangunan (SPPN) yang mana diatur dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 25/2004, SPPN merupakan suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dimaksud untuk periode 20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dimaksud untuk periode 5 tahun.<sup>130</sup> Perencanaan pembangunan nasional sebagai ruang lingkup SPPN dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 25/2004, yaitu:<sup>131</sup>

- 1.) Rencana Pembangunan Jangka Panjang
- 2.) Rencana Pembangunan Jangka Menengah
- 3.) Rencana Pembangunan Tahunan

---

127 *Ibid* hlm. 132

128 Suriyati Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional*, Jurnal Meraja, Vol. 1 No. 3, 2018, hlm. 56

129 M. Syahri Thohir, *Op.Cit.*, hlm. 11

130 Pasal 1 angka 4 dan 5 UU SPPN.

131 Undang-Undang Republik Indonesia No 25 Tahun 2004 tentang SPPN, Pasal (3) ayat 3 sebagaimana dimaksud pada pasal (3) ayat 2 “Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.”

## 1. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) merupakan dokumen perencanaan pembangunan yang disusun untuk periode 20 tahun. Ditingkat Pemerintah Pusat, Rencana Pembangunan Jangka Panjang dituangkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan pada tingkat Pemerintahan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), rencana pembangunan jangka panjang akan dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang mengacu pada RPJPN.<sup>132</sup> Penyusunan pembangunan jangka panjang nasional dan juga daerah (RPJPN dan RPJPD) secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kepala BAPPENAS) menyiapkan rancangan awal dari RPJPN. Sedangkan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Kepala BAPPEDA) Provinsi dan Kabupaten/Kota menyiapkan rancangan awal RPJPD masing-masing.
- b. Rancangan awal RPJPN dan rancangan awal RPJPD merupakan bahan utama dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Munsrenbang) yang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP pada tingkat pemerintahan masing-masing (Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota) yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara/Daerah dengan mengikutsertakan masyarakat.
- c. Di tingkat Pemerintah Pusat, Musrenbang dalam rangka penyusunan RPJPN diselenggarakan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS, sedangkan ditingkat Provinsi Musrenbang diselenggarakan oleh kepala BAPPEDA Provinsi. Selanjutnya ditingkat Kabupaten/Kota, Musrenbang diselenggarakan oleh kepala BAPPEDA Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- d. Musrenbang dalam rangka penyusunan RPJPN dan RPJPD tersebut dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJPN dan RPJPD yang sedang berjalan.

132 Syahri Thohir, *Op.Cit.*, hlm. 12



- e. Berdasarkan hasil-hasil Musrenbang, Menteri BAPPENAS menyusun rancangan akhir RPJPN. Demikian pula Kepala BAPPEDA Provinsi, Kabupaten/Kota menyusun RPJPD Kabupaten/Kota.
- f. Rancangan akhir RPJPN oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS akan disampaikan kepada presiden untuk mendapat koreksi dan persetujuan. Apabila presiden telah menyetujui rancangan tersebut, maka presiden akan menyampaikan rancangan akhir RPJPN yang telah dilengkapi dengan Rancangan Undang-Undang (RUU)-nya kepada DPR RI. Selanjutnya DPR RI akan membahas RUU tentang RPJPN tersebut sesuai dengan tahapan dan mekanisme pembahasan RUU yang telah dibakukan. Setelah DPR RI menyetujui, maka DPR RI akan menyampaikan kembali kepada presiden untuk mendapat pengesahan dan kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang RPJPN. Segera setelah ditetapkan menjadi Undang-Undang, Sekretaris Negara akan mengundang UU tersebut dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.
- g. Rancangan akhir RPJPD Provinsi oleh Kepala BAPPEDA Provinsi akan disampaikan kepada Gubernur. Demikian pula rancangan akhir RPJPD Kabupaten/Kota oleh Kepala BAPPEDA terkait akan disampaikan kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan. Apabila Gubernur/Bupati/ Walikota telah menyetujui rancangan tersebut, maka Gubernur/Bupati /Walikota akan menyampaikan Rancangan RPJPD Provinsi/Kabupaten /Kota yang telah dilengkapi dengan Rancangan Peraturan daerah (Raperda)-nya kepada DPRD masing-masing. Selanjutnya DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota akan membahas Raperda tentang RPJPD tersebut sesuai dengan tahapan dan mekanisme pembahasan Raperda yang telah dibakukan. Setelah DPRD menyetujui raperda tersebut maka DPRD Provinsi akan menyampaikan kembali kepada Gubernur, dan DPRD Kabupaten/ Kota akan menyampaikan kembali kepada Bupati/ Walikota yang bersangkutan untuk mendapat pengesahan apabila Gubernur/ Bupati/Walikota telah mengesahkannya. Terakhir, raperda tersebut ditetapkan menjadi peraturan daerah (Perda) tentang RPJPD Provinsi/Kabupaten/Kota bersangkutan. Segera setelah ditetapkan menjadi Perda, oleh Sekretaris Daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota

Perda yang bersangkutan akan diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah.

## *2 Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah*

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) merupakan dokumen perencanaan periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN. RPJM memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dan rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dilakukan melalui urutan kegiatan sebagai berikut:

- a. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan ;
- b. Penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. Musyawarah perencanaan;
- d. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Mekanisme penyusunan RPJMN dan RPJMD secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Menteri PPN/Kepala BAPPENAS menyiapkan rancangan awal RPJMN sebagai penjabaran dari visi, misi dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal. Di tingkat Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), Kepala BAPPEDA menyiapkan rancangan awal RPJMD sebagai penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.
- b. Pimpinan K/L di tingkat pusat menyiapkan rancangan Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga (Renstra K/L) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan

awal RPJMN yang telah disusun oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS. Demikian pula di tingkat Pemerintahan Daerah, Kepala Organisasi Perangkat Daerah (Kepala OPD) menyiapkan rencana strategis OPD (Renstra OPD) sesuai tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJMD yang telah disusun oleh Kepala BAPPEDA.

- c. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS menyusun rancangan RPJMN dengan menggunakan rancangan Renstra K/L. Senada dengan itu, Kepala BAPPEDA menyusun rancangan RPJMD dengan menggunakan rancangan Renstra OPD.
- d. Rancangan RPJMN menjadi bahan Musrenbang Jangka Menengah Nasional, dan rancangan RPJMD menjadi bahan Musrenbang Jangka Menengah Daerah (Provinsi/Kabupaten/ Kota) yang bersangkutan.
- e. Musrenbang Jangka Menengah Nasional diselenggarakan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, yang pelaksanaannya paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik, yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat. Sedangkan Musrenbang Jangka Menengah Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) diselenggarakan oleh Kepala BAPPEDA yang bersangkutan yang pelaksanaannya paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik, yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dan mengikutsertakan masyarakat.
- f. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS menyusun rancangan akhir RPJMN berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional yang selanjutnya disampaikan kepada Presiden. Apabila Presiden telah menyetujuinya, maka akan dialihkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. Di tingkat Pemerintahan Daerah (Provinsi/ Kabupaten/Kota), Kepala BAPPEDA menyusun rancangan akhir RPJMD berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disampaikan kepada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah telah menyetujuinya, maka rancangan akhir tersebut akan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

- g. Renstra K/L ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJMN. Sedangkan Renstra OPD ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan Organisasi Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJMD.

### 3 *Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan*

Rencana Pembangunan Tahunan Nasional (RPTN) atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP) adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun. Demikian pula Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RPJD) atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Pada lingkup Kementerian/Lembaga dirumuskan suatu Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/ Lembaga (RPT K/L) atau Rencana Kerja Kementerian/ Lembaga (Renja K/L) sebagai dokumen perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun. Demikian pula pada lingkup OPD dirumuskan pula Rencana Pembangunan Tahunan Organisasi Perangkat Daerah (Renja OPD), yang merupakan dokumen perencanaan Organisasi Perangkat Daerah untuk periode 1(satu) tahun.

Mekanisme penyusunan RPTN/RKP dan RPTD/RKPD secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Menteri PPN/ Kepala BAPPENAS menyiapkan rancangan awal RPTN/ RKP sebagai penjabaran dari RPJMN. Di tingkat Pemerintahan Daerah (Provinsi/ Kabupaten/Kota), Kepala BAPPEDA menyiapkan rancangan awal RPTD/RKPD sebagai penjabaran dari RPIMD.
- b. Pimpinan Kementrian/Lembaga menyiapkan rancangan RPT K/L atau Renja K/L sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RPTN/RKP yang telah disusun oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS. Pada tingkat pemerintahan daerah (Propinsi/ Kabupaten/Kota), Kepala OPD menyiapkan rancangan RPT OPD/ Renja OPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RPTD/RKPD yang telah disusun oleh Kepala BAPPEDA.
- c. Menteri PPN/Kepala BAPPENAS mengkoordinasikan penyusunan

rancangan RPTN/RKP dengan menggunakan rancangan RPT K/L. Pada Tingkat Pemerintahan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota), Kepala BAPPEDA mengkoordinasi-kan penyusunan rancangan RPTD/RKPD dengan menggunakan RPT OPD/Renja OPD.

- d. Rancangan RPTN/RKP menjadi bahan bagi Musrenbang Tahunan Nasional yang diselenggarakan oleh Menteri PPN/ Kepala BAPPENAS paling lambat pada bulan April yang diikuti oleh unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat. Demikian pula halnya dengan rancangan RPTD/RKPD menjadi bahan bagi Musrenbang Tahunan Daerah, yang diselenggarakan oleh Kepala BAPPEDA (Provinsi/Kabupaten/Kota) paling lambat pada bulan Maret yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dengan mengikutsertakan masyarakat.
- e. Menteri PPN/Kepala BAPPENAS menyusun rancangan akhir RPTN/RKP berdasarkan hasil Musrenbang Tahunan Nasional yang selanjutnya disampaikan kepada Presiden. Apabila Presiden telah menyetujuinya maka RPTN/RKP tersebut akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Pada tingkat Pemerintahan Daerah (Provinsi/ Kabupaten/Kota), Kepala BAPPEDA menyusun rancangan akhir RPTD/RKPD berdasarkan hasil Musrenbang Tahunan Daerah yang selanjutnya disampaikan kepada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah telah menyetujui rancangan akhir tersebut maka RPTD/ RKPD tersebut akan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.
- f. RPTN/RKP akan dijadikan pedoman dalam penyusunan Rencana Anggaran dan Belanja Negara (RAPBN). Sedangkan RPTD/RKPD akan dijadikan pedoman dalam penyusunan
- g. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

### 3. **Permasalahan yang Ditimbulkan Akibat Kekosongan Haluan Negara**

Tidak dapat dipungkiri, negara yang maju dan sejahtera akan tercipta dari perencanaan pembangunan yang matang, konsisten serta tepat sasaran dalam pelaksanaannya. Hal inilah yang mesti diperhatikan Indonesia sebagai negara yang mencita-citakan kesejahteraan umum seperti yang terkandung dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Perencanaan pembangunan nasional merupakan bentuk

komitmen bersama bangsa Indonesia dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara (*the will to improve*).

Dalam perencanaan pembangunan, sistem yang dibangun haruslah mampu menjangkau kebutuhan negara dan warganya secara maksimal. Meskipun pada kenyataannya kebutuhan suatu negara tidak sama dari waktu ke waktu, namun perencanaan tersebut harus dipahami sebagai tujuan pokok yang hendak dicapai dan berlaku dalam waktu yang lama. Dan apabila sewaktu-waktu diperlukan penjabaran yang lebih rinci dan bersifat teknis dalam rancangan pembangunan tersebut, hal itu tidak boleh menyimpang dari tujuan pokok yang telah ditetapkan sebelumnya.

Penghapusan GBHN dan penggantinya dengan SPPN kenyataannya makin menambah rumit perencanaan pembangunan di Indonesia. Haluan negara seakan terpecah dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu sasaran pembangunan nasional seakan kurang fokus, tidak terarah dan sulit untuk diukur tingkat keberhasilannya. Keadaan tersebut disebabkan tidak ditemukannya ukuran maupun kriteria keberhasilan terhadap suatu pemerintahan secara nyata. Pembentukan RPJPN dan turunannya sebagai produk dari SPPN sama sekali tidak mencerminkan perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat dimana proses penyusunannya hanya dilakukan oleh Presiden tanpa ada keterlibatan unsur masyarakat. Perencanaan pembangunan yang cenderung bersifat *executive perspective* ini kemudian makin menimbulkan masalah tatkala terjadi pergantian Presiden, dimana sulitnya tercapai pembangunan yang berkelanjutan dikarenakan perbedaan pandangan dan visi misi mereka disetiap periode pemerintahan. Hal ini sesuai dengan yang tercantum didalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 17 tahun 2007 :

*“RPJP Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pedoman dalam penyusunan RPJPM Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden.”*

Menurut Sidarto Danusubroto<sup>133</sup>, meskipun DPR RI telah menerbitkan UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2005-2025, menurutnya tidak ada jaminan adanya konsistensi pengimplementasian UU tersebut. Ia mengakui bahwa RPJMN sulit diimplementasikan karena setiap pasangan

---

133 Inspektur Jenderal Polisi (Purn) Drs. Sidarto Danusubroto S.H., menjabat sebagai Ketua MPR RI menggantikan Alm. Taufiq Kiemas pada tahun 2013.

Presiden dan Wakil Presiden terpilih belum tentu memiliki visi dan misi yang sama dengan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya.<sup>134</sup> Hal ini tentunya sangat berbeda dari haluan negara model GBHN yang tidak terpengaruh terhadap visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, di tingkat daerah pelaksanaan RPJPN juga memunculkan berbagai masalah, hal ini disebabkan kebijakan pemerintah daerah yang memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya seringkali berbenturan dengan kebijakan Pemerintah Pusat. GBHN bersifat lebih konsisten namun miskin improvisasi sementara RPJPN lebih sensitif, kaya improvisasi namun cenderung tidak konsisten dalam pelaksanaannya. Karena itulah diperlukan sebuah haluan negara yang tersusun secara sistematis, realistis dan penuh perhitungan.

Selain itu, bentuk hukum dari haluan negara model SPPN saat ini dianggap terlalu lemah dan rentan untuk diajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi oleh pihak-pihak yang merasa tidak cocok dengan perencanaan pembangunan tersebut. Haluan negara yang menjadi tolak ukur perencanaan pembangunan nasional seakan kehilangan *mur'ah* dan kekuatannya apabila diletakkan di level Undang-Undang semata. Pilihan bentuk hukum ini lebih lemah dibandingkan UUD NRI Tahun 1945 dan TAP MPR yang tersusun didalam hierarki peraturan perundang-undangan.

TAP MPR menjadi pilihan bentuk hukum terbaik bagi penyusunan haluan negara saat ini. Bukan tanpa alasan, kedudukan hukum TAP MPR lebih kuat dibandingkan Undang-Undang serta dalam pelaksanaannya tidak dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Sebaliknya, TAP MPR dapat dijadikan batu uji terhadap pengujian Undang-Undang. Selain itu, prosedur perubahan pada TAP MPR lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang sangat ketat.

Merujuk kepada TAP MPR sebagai pilihan bentuk hukum yang paling ideal bagi haluan negara, sudah selayaknya penyusunan Haluan negara juga dilakukan kembali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang paling merepresentasikan aspirasi rakyat. MPR pada dasarnya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan

---

134 Disampaikan pada seminar 'Reformasi Model GBHN dan Kepemimpinan Nasional' di Gedung MPR RI kawasan Senayan, Jakarta, Selasa 3 Desember 2013, diakses pada laman <http://kanalsatu.com/id/post/13672/tak-ada-gbhn-pembangunan-nasional-tidak-terarah> pada tanggal 6 Juni 2021 pukul 12.50 WIB.

Perwakilan Daerah (DPD)<sup>135</sup>, kedua lembaga tersebut merepresentasikan rakyat dari dua perspektif yang berbeda (perspektif politik dan perspektif daerah). Karena itulah MPR dapat disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Ver-tretungsorgan des willens des staatsvolkes*). Haluan negara nantinya harus dijabarkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah dan tidak boleh bertentangan dengan acuan pokok pembangunan tersebut. Pemberlakuan kembali haluan negara akan menjadikan pembangunan nasional yang dijalankan pemerintah lebih konsisten dan berkesinambungan sehingga amanat konstitusi yang terdapat dalam alinea keempat UUD 1945 senantiasa dapat terwujud.

---

135 Dimiyati Hartono, *Problematika dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 121





## BAB III

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. LANDASAN FILOSOFIS

Beberapa dekade yang lalu, para pendiri bangsa (*founding fathers*) telah bersama-sama sepakat menetapkan Pancasila sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila yang lahir sebagai *philosophie grondslag* mengandung pengertian bahwa Pancasila merupakan dasar paling utama bagi pelaksanaan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia. Selain itu, setiap aspek kenegaraan seperti bentuk negara, tujuan negara, sistem hukum, tugas dan kewajiban negara serta warganya juga harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila.

Tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia telah secara eksplisit termaktub didalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, titik sentral yang terdapat cita-cita tersebut adalah terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur secara materil maupun spiritual yang dilandasi nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan kerakyatan. Cita-cita inilah yang kemudian menjadi dasar, jiwa serta sumber semangat penyelenggara negara dalam mewujudkan empat tujuan negara, sebagaimana disebutkan secara tegas dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945,<sup>136</sup>yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Di dalam pemikiran para *founding fathers*, usaha bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita negara harus bersandar pada tiga konsensus fundamental, yaitu Pancasila sebagai falsafah dasar negara, UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma hukum dasar serta haluan negara sebagai kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan pokok terhadap perencanaan kebijakan pembangunan.<sup>137</sup> Ketiga konsensus

136 Lihat dalam Tongat, "Pancasila sebagai Dasar Falsafah Negara dan Makna Filosofisnya dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional", Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 41 No. 3, tahun 2012, hlm. 400-406

137 Secara sederhana dapat dipahami bahwa Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip normatif sedangkan haluan negara mengandung prinsip-prinsip direktif.

tesebut saling berkaitan dan menopang satu sama lain, sehingga kemudian disebut sebagai *triangle of basic state consensus*.

Soepomo menegaskan bahwa haluan negara diciptakan sebagai perangkat yang menuntun penyelenggara negara dalam mewujudkan tujuan bernegara. Ia menyatakan bahwa:<sup>138</sup>

*“ Oleh karena madjelis permusyawaratan itulah jang memegang haluan rakyat, jang memang mempunyai kekuasaan tertinggi jang tak terbatas, maka sudah selajaknya Madjelis Permusyawaratan Rakyat jang pada haluan kita mengingat dinamik, kehidupan, tumbuhnya masyarakat. Djadi itu adalah sekali dalam 5 tahun, sesudah 5 tahun sudah tentu rakjat atau badan permusyawaratanja ingat, apa yang terdjadi dan aliran apa jang ada diwaktu itu, dan pula haluan manakah jang baik untuk kemudian hari, dan djika perlu sudah tentu akan merobah Undang-Undang Dasar. Maka dengan itu panitia yakin, bahwa Undang-Undang akan senantiasa menurut haluan jang hendak dikerdjakan oleh pemerintah. ”*

Haluan negara yang berisi kebijakan dasar (*directive principles*) merupakan panduan dalam mengarahkan cita-cita (*staatsidee*) dan tujuan negara kepada seluruh lembaga negara terutama pemerintah pusat dan daerah, yang bertugas merumuskan program-program pembangunan nasional dan daerah. Munculnya rekomendasi badan pengkajian MPR RI untuk menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) akan menjadi pedoman dan arahan bagi perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pemerintah. PPHN disusun dengan landasan nilai-nilai pancasila untuk memberikan arah (*direction*) dalam proses dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>139</sup>

Berdasarkan konsep *triangle of basic state consensus*, tatkala Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis dan UUD NRI Tahun 1945 mengandung prinsip normatif dasar, maka PPHN mengandung prinsip-prinsip direktif (*directive principles*) yang bersumber dari Pancasila sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun

---

138 Sekretariat Negara, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang Badan Penyelidik Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 29 Mei-16 Juli 1945 dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), tanggal 18-19 Agustus 1945 yang berhubungan dengan penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 541-543

139 Harry Setya Nugraha. *Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Veritas Et Justitia, Vol. 5, 2019, hlm. 209.

dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan negara. Substansi perencanaan pembangunan yang terdapat didalam PPHN secara mutlak disesuaikan dengan sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila. Karena itu, pembangunan nasional dapat diarahkan pada prinsip keadilan yang berfokus untuk mensejahterakan warga negara.

## B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki dasar sosiologis (*sociologische groundslag*) apabila ketentuan-ketentuannya telah sesuai dengan keyakinan umum ataupun kesadaran hukum suatu masyarakat. Keyakinan umum tersebut dapat berupa kebutuhan, kecenderungan, tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, serta harapan masyarakat terhadap suatu kondisi yang hanya dapat dicapai melalui suatu mekanisme hukum. Dengan mempertimbangkan keadaan seperti ini, maka peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.<sup>140</sup>

Apabila dikaitkan dengan kegiatan perencanaan pembangunan, sistem perencanaan yang dibangun haruslah mampu menjangkau kebutuhan negara dan warganya secara maksimal. Meskipun pada kenyataannya kebutuhan suatu negara tidak sama dari waktu ke waktu, namun hal tersebut harus dipahami sebagai tujuan pokok yang hendak dicapai dan berlaku dalam kurun waktu yang lama. Dan apabila sewaktu-waktu diperlukan penjabaran yang lebih rinci dan bersifat teknis dalam suatu rancangan pembangunan, penjabaran tersebut tidak boleh menyimpang dari tujuan pokok yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pemberlakuan SPPN sebagai pedoman pembangunan di Indonesia nyatanya tidak berjalan secara optimal. Sistem perencanaan pembangunan nasional yang disusun berdasarkan visi misi presiden dan wakil presiden belum mampu memberi kepastian akan terciptanya konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tatkala pergantian masa jabatan

140 Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY, *Methoda Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan* (Disusun kembali dari bahan materi diklat Legal Drafting oleh Sopingi Widyaiswara, Bandiklat Pemda DIY )” Diakses dari <http://diklat.jogjaprov.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatan-peraturan-perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materidiklat-legal-drafting-oleh-sopingiwidyaiswara-bandiklat-pemda-diy> .

kepala pemerintahan. Karena itulah, potensi munculnya berbagai proyek mangkrak karena perbedaan visi-misi presiden sangat mungkin terjadi.

Melihat permasalahan sosiologis serta praktik empiris dari penerapan SPPN sebagai pedoman pembangunan yang ternyata masih menimbulkan berbagai macam kendala, maka muncul rekomendasi dari Badan Pengkajian MPR RI berupa Pokok-Pokok Haluan negara (PPHN) yang akan menjadi rujukan atau arahan (*direction*) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, serta evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah.<sup>141</sup> Pokok-Pokok Haluan Negara tersebut akan disusun dan ditetapkan oleh MPR sebagai *directive principles* atau panduan dalam mengarahkan cita-cita (*staatsidee*) dan tujuan negara kepada seluruh lembaga negara terutama pemerintah pusat dan daerah yang berwenang merumuskan program pembangunan nasional dan daerah. Digagasnya PPHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional diharapkan dapat mewujudkan adanya haluan negara yang konsisten sesuai kebutuhan rakyat, dan dapat menjadi pedoman pembangunan secara berkelanjutan.

### C. LANDASAN YURIDIS

Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, di dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan secara eksplisit bahwa, "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Sebagaimana dikemukakan di dalam Penjelasan Tentang UUD NRI Tahun 1945<sup>142</sup>,

"Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang

141 Nomenklatur PPHN tersebut dimunculkan dalam Keputusan MPR RI No. 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019

142 Lihat dalam UUD 1945, bagian Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia terbitan Kapanitaraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, cet. Ke-sembilan, 2019, hlm. 20.

diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis.”

MPR merupakan lembaga tertinggi negara sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi (*die gezamte staatgewalt liege allein bei der Majelis*). Penegasan posisi ini tidak terlepas dari status MPR sendiri sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat sekaligus penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretensorgan des willens des staatsvolkes*). Dengan posisi sentral yang dimilikinya, MPR memiliki wewenang dalam menetapkan UUD 1945 serta haluan negara yang menjadi panduan utama perencanaan pembangunan Indonesia.<sup>143</sup>

Bagir Manan mengungkapkan bahwa kewenangan MPR dalam penyusunan haluan negara tersebut tidak terlepas dari prinsip kedaulatan rakyat. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sistem garis-garis besar haluan negara diciptakan sebagai sistem perencanaan (*planning system*) sekaligus sarana dalam melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.<sup>144</sup> Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, akan tetapi dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945. MPR tidak lagi ditempatkan dalam posisi lembaga tertinggi negara serta tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, MPR tidak lagi memiliki kewenangan dalam menetapkan GBHN. Sebagai gantinya, perencanaan pembangunan nasional mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). UU SPPN kemudian menghasilkan aturan turunan berupa UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, dan Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun berdasarkan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden.

Seiring berjalannya waktu, keberadaan SPPN dirasa belum mampu menggantikan GBHN sebagai acuan perencanaan pembangunan

---

143 Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.

144 Susi Dwi Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis MPR RI, 2016, edisi ke-4, hlm.18-19

nasional. Kemudian jika dicermati lebih lanjut mengenai *original intent* pembentukan SPPN beserta turunannya, pembentukan aturan-aturan tersebut sebenarnya tidak dimaksudkan sebagai haluan negara, melainkan untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan yang sebelumnya tertuang didalam haluan negara.<sup>145</sup> Sebagaimana diungkapkan dalam *Focus Group Discussion* (FGD) yang digelar oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, penyusunan RPJMN lebih dimaksudkan sebagai pedoman terhadap visi dan misi Presiden serta Wakil Presiden. Selain itu, diungkapkan bahwa penyusunan haluan negara harus dilakukan dalam lingkungan politis oleh lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat.<sup>146</sup>

Dengan berbagai pertimbangan mengenai kelemahan SPPN, muncul rekomendasi Badan Pengkajian MPR RI berupa Pokok-Pokok Haluan negara (PPHN) yang akan menjadi rujukan atau arahan (*direction*) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, serta evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Nomenklatur PPHN tersebut dimunculkan dalam Keputusan MPR RI No. 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Berdasarkan pertimbangan yang matang, TAP MPR kemudian dijadikan pilihan format hukum bagi PPHN kedepannya. Pemilihan tersebut didasarkan pada kedudukan kuat yang dimiliki TAP MPR didalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, TAP MPR dipilih sebagai format hukum karena tidak dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. PPHN akan kehilangan kekuatan serta *mur'ahnya* sebagai panduan utama perencanaan pembangunan dengan pengajuan *judicial review* tersebut. Namun, TAP MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara tersebut dapat dijadikan batu uji terhadap Undang-Undang. Diterapkannya PPHN didalam TAP MPR tidak semata-mata sebagai format, namun juga memberikan jaminan hukum didalam pelaksanaan pembangunan nasional.

---

145 Lihat bagian menimbang poin a dan b UU. No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

146 Lihat Bambang Prijambodo, Beberapa Pandangan Singkat Penyusunan Kembali Haluan Negara. Makalah tersebut disampaikan pada FGD bertema Menentukan Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Guna Keberlanjutan Pembangunan Nasional tanggal 20 Januari 2020, Jakarta: Lemhanas RI, hlm.4.

## **BAB IV**

### **ANALISIS**

#### **A. SASARAN**

Perencanaan pembangunan yang konsisten dan terarah sangat dibutuhkan untuk mewujudkan konsep *sustainable development* di Indonesia. Sistem yang dibangun dalam perencanaan pembangunan tersebut harus mampu menjangkau kebutuhan negara terutama warganya secara lebih optimal dan terukur. Untuk menjamin berlangsungnya pembangunan yang berkelanjutan, maka diperlukan sebuah konsensus yang menjadi acuan pembangunan nasional serta memiliki daya ikat kuat dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Penyusunan konsensus yang dikenal sebagai Pokok-Pokok Haluan Negara ini diharapkan mampu menjadi payung hukum dan pedoman bagi program-program pembangunan yang dibentuk di masa depan.

Sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah terciptanya pedoman pembangunan nasional yang sistematis, efektif dan implementatif dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tertuang dalam Ketetapan MPR.

#### **B. JANGKAUAN**

##### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Dalam naskah akademik ini, jangkauan peraturan yang berkaitan dengan MPR mengarah pada pemberian kewenangan tambahan kepada MPR untuk mengeluarkan Ketetapan yang bersifat *regelling* berisi Pokok-Pokok Haluan Negara. Sebelumnya, peraturan mengenai wewenang MPR telah disebutkan dalam pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang berbunyi :

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



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

Karena *status quo* MPR saat ini tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan yang bersifat *regelling*, maka akan dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menambah kewenangan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. Selanjutnya, penambahan kewenangan tersebut akan berimplikasi pada peraturan perundang-undangan dibawahnya yakni UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD (MD3). Pasal-pasal didalam UU MD3 yang mengatur tentang kewenangan MPR nantinya akan dilakukan perubahan menyesuaikan dengan peraturan diatasnya.

Meskipun MPR berwenang dalam menetapkan haluan negara, namun MPR tidak memiliki kesempatan untuk memakzulkan (*impeach*) terhadap presiden, disebabkan PPHN hanya bersifat panduan dan bukan berupa perintah MPR sebagai mandat kepada presiden. Penyusunan haluan negara berupa PPHN tidak akan memengaruhi presiden untuk menjalankan kekuasaan eksekutifnya tanpa suatu kekhawatiran akan ada intervensi yang dilakukan oleh MPR. Presiden tetap dipilih oleh rakyat sehingga hanya rakyatlah yang dapat memakzulkan presiden melewati mekanisme pemilihan umum (pemilu).

Dengan demikian akan tercipta prinsip *checks and balance* antara MPR dan presiden sebagai sesama lembaga tinggi negara. Pokok-Pokok Haluan Negara yang dilahirkan melalui Ketetapan MPR bertujuan untuk menjamin pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), sehingga pembangunan yang dimaksud dapat menciptakan kesejahteraan rakyat sebagaimana tertuang dalam tujuan negara.

## 2. **Presiden**

Dalam naskah akademik ini, jangkauan peraturan yang berkaitan dengan presiden mengarah pada kewajibannya presiden sebagai kepala

pemerintahan untuk melaksanakan pembangunan nasional sesuai dengan pedoman di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

Kewenangan Presiden Republik Indonesia telah di atur dalam UUD 1945 sebagai berikut :

1. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 Ayat 1).
2. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 Ayat 1).
3. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR (Pasal 11 Ayat 2).
4. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12).
5. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 Ayat 1)
6. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 Ayat 2).
7. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lain-lain yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15).
8. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16). Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16).
9. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 Ayat 1).

Meskipun nantinya presiden dan wakil presiden telah menggagas visi dan misi terkait program pembangunan, tetapi dalam pelaksanaannya presiden tetap harus berpedoman kepada PPHN sebagai rambu-rambu

pembangunan nasional. Dengan demikian, cita-cita untuk mencapai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dapat diwujudkan meskipun terjadi pergantian kepemimpinan.

Selain itu, presiden bertanggungjawab secara langsung mengenai perencanaan pembangunan yang berpedoman pada PPHN dalam bentuk laporan pelaksanaan dan perkembangan pembangunan nasional. Laporan pertanggungjawaban tersebut tidak serta-merta membuat presiden bertanggung jawab secara langsung kepada MPR dan menjadikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi sebagaimana dipraktekkan di masa lalu. Akan tetapi, pertanggungjawaban tersebut pada hakikatnya ditujukan kepada rakyat, hal ini dilakukan agar rakyat mengetahui sejauh mana hasil kinerja dari pemimpinnya dalam menjalankan PPHN. Dengan demikian pertanggungjawaban tersebut tidak dapat dijadikan sebagai alasan untuk melakukan *impeachment* terhadap presiden apabila terbukti menyalahi acuan pembangunan yang terdapat dalam PPHN. Lebih jauh, jangkauan peraturan yang berkaitan dengan presiden ini juga mencakup koordinasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah untuk mewujudkan pembangunan yang terstruktur dan merata.

Pokok-Pokok Haluan Negara ini juga berimplikasi pada kewenangan legislasi presiden. Sesuai dengan sistem herarki perundang-undangan, produk hukum yang hierarkinya berada di bawah harus berpedoman dengan aturan yang lebih tinggi darinya. Sejalan dengan hal ini, dalam menyusun dan mengajukan Rancangan Undang-Undang, presiden harus berpedoman dan menyesuaikan dengan Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara.

### **3. Dewan Perwakilan Rakyat**

Dalam naskah akademik ini jangkauan pengaturan yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat RI dengan adanya Pokok-Pokok Haluan Negara meliputi:

#### *1. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat*

Sebagai lembaga legislatif yang dianggap sebagai lembaga perumus keinginan rakyat. Dalam menjalankan tugasnya, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan, sebagai berikut:

- a. Terkait fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang:

- 1) Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
  - 2) Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU)
  - 3) Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
  - 4) Membahas RUU yang diusulkan oleh presiden ataupun DPD
  - 5) Menetapkan UU bersama dengan Presiden
  - 6) Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.
- b. Terkait fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang:
- 1) Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan presiden)
  - 2) Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama
  - 3) Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK
  - 4) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara
- c. Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:
- 1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah
  - 2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

- d. Tugas dan wewenang DPR lainnya, antara lain:
- 1) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat
  - 2) Memberikan persetujuan kepada presiden untuk:
    - a) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan Negara lain;
    - b) mengangkat dan memberhentikan anggota KY.
  - 3) Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal:
    - a) pemberian amnesti dan abolisi;
    - b) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain
  - 4) Memilih Anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD
  - 5) Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh Presiden
  - 6) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke Presiden

Pengelolaan keuangan negara terus mengalami reformasi sehingga melahirkan 3 (tiga) paket Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Undang-Undang tersebut menegaskan tujuan dan optimalisasi fungsi anggaran pemerintah, penegasan peran Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. DPR sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sebagaimana tertuang dalam Pasal 20A, diberi kewenangan memaksimalkan hak *budgeting* sebagai penguatan dari fungsi anggaran DPR.

Dengan digagasnya kembali haluan negara dalam konsep PPHN, DPR diberi tambahan kewenangan menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan berupa wewenang untuk memaksimalkan hak *budgeting* parlemen serta pengawasan terhadap presiden sebagai penajaman APBN. Kewenangan DPR dalam pengawasan anggaran dan pengimplementasian hak *budgeting* parlemen tidak lain untuk memperkuat fungsi anggaran DPR sebagai perwakilan rakyat, sebab RUU APBN bukan sekedar pengelolaan keuangan negara, tetapi juga kesejahteraan rakyat. Dengan demikian sejalan dengan tujuan PPHN demi kesejahteraan rakyat, DPR berwenang mengatur dan mengawasi RAPBN yang diajukan presiden agar sejalan dengan acuan Pokok-Pokok Haluan Negara.

#### 4. Mahkamah Konstitusi

Jangkauan pengaturan pada naskah akademik ini berkaitan dengan tugas Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of constitutions* (penjaga konstitusi). Sebelumnya, pengaturan mengenai wewenang MK tertuang di dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- (1) *Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.*
- (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/ atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

Perubahan pasal-pasal di dalam UUD NRI Tahun 1945 terkait PPHN nantinya akan menambahkan kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN. Apabila dalam prakteknya terdapat permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) yang dianggap tidak sesuai dengan ketentuan di dalam PPHN, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap TAP MPR tentang PPHN. Berkaca kepada teori hierarki norma, Ketetapan MPR diposisikan sebagai *staatsgrundgesetz* yang setara dengan batang tubuh UUD 1945.

Dengan memposisikan Tap MPR tentang PPHN sebagai batu uji, hal tersebut akan memberi kepastian terhadap seluruh undang-undang yang dihasilkan DPR bersama pemerintah agar sesuai dengan arahan pembangunan yang tercantum didalam PPHN. Mekanisme pengujian tersebut didasarkan pada pengujian formal dan pengujian materiil sebagaimana Mahkamah konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Selain untuk mengisi kekosongan haluan negara, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini dimaksudkan untuk mengimbangi cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan produk legislasi (UU). Ketika produk undang-undang tersebut bertentangan dengan PPHN, pada saat itulah MK dapat membatalkan undang-undang tersebut sehingga fungsi *check and balance* dapat terlaksana antar lembaga negara sebagai perwujudan menjaga dan mencegah tindakan sewenang-wenang dalam menjalankan PPHN.

Penambahan wewenang tersebut akan berdampak juga terhadap pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa :

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- (3) memutus pembubaran partai politik; dan*
- (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. “*

### **C. ARAH PENGATURAN**

Arah pengaturan yang terdapat dalam Naskah Akademik ini meliputi penambahan wewenang MPR untuk menyusun Ketetapan MPR tentang PPHN; optimalisasi hak *budgeting* DPR untuk mengarahkan pemerintah berpedoman kepada PPHN dalam menyusun RAPBN;

penambahan kewenangan MK untuk menguji UU terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN; serta arahan bagi presiden agar berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pembangunan.

### 1. **Penambahan wewenang MPR untuk menyusun Ketetapan MPR tentang PPHN**

Majelis Permusyawaratan Rakyat diberikan tambahan kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara yang bersifat mengatur (*regelend*) sebagai tempat penguatan pedoman pembangunan nasional. MPR dalam menyusun Ketetapan MPR tersebut berpedoman pada wewenang yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 serta tata tertib yang mengatur susunan, kedudukan, dan keanggotaan serta tata cara MPR dalam melaksanakan wewenang, tugas, hak, serta kewajiban lembaga tersebut. Pembentukan PPHN dilakukan dengan beberapa mekanisme, yaitu melalui pembicaraan tingkat I, tingkat II serta tingkat III dengan didahului rapat gabungan. Arah pengaturan tersebut secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan rapat gabungan, yaitu rapat pimpinan MPR, pimpinan fraksi, pimpinan kelompok DPD, serta dapat mengundang Pimpinan Alat Kelengkapan dan Komisi. Rapat gabungan tersebut bersifat tertutup yang membahas rencana pembentukan panitia *Ad Hoc* untuk melaksanakan tugas seperti mempersiapkan bahan sidang MPR untuk membahas penyusunan PPHN dan menyusun rancangan keputusan MPR terkait pembentukan Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara.
- 2) Selanjutnya, pembicaraan tingkat I dilaksanakan oleh sidang paripurna MPR yang bersifat terbuka, dengan didahului oleh penjelasan pimpinan MPR dan dilanjutkan dengan pemandangan umum fraksi dan kelompok DPD dalam bentuk pokok-pokok pikiran untuk bahan keputusan MPR. Di dalam sidang tersebut juga terdapat penjelasan pengusul terkait usulan materi pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara serta pembentukan dan penetapan Panitia *Ad Hoc* untuk mengkaji usulan pembentukan PPHN dari pihak pengusul yang waktunya disepakati dalam sidang Paripurna MPR, serta dengan menentukan rincian tugas, masa kerja, dan anggota panitia *Ad Hoc* untuk kemudian ditetapkan dalam keputusan



MPR. Setelah terbentuk, panitia *Ad Hoc* segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarah tugas yang diberikan oleh MPR. Dalam menjalankan tugasnya, panitia *Ad Hoc* dapat mengundang pakar atau ahli, baik dari kalangan akademisi maupun profesi, untuk mendengarkan pandangan keilmuannya yang dianggap dapat membantu dalam pembahasan, mengadakan seminar, serta menyerap aspirasi masyarakat terkait pembentukan PPHN.

- 3) Pembicaraan tingkat II dalam sidang Paripurna MPR dihadiri paling sedikit  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota MPR terkait pembahasan panitia *Ad Hoc* sebelumnya. Selanjutnya fraksi dan kelompok DPD menyampaikan pandangan umum terhadap hasil kajian Panitia *Ad Hoc* dan hasil pembahasan pada tingkat II tersebut merupakan rancangan keputusan MPR.
- 4) Pembicaraan tingkat III dalam sidang paripurna MPR merupakan bentuk pengambilan keputusan oleh Sidang Paripurna MPR setelah mendengar laporan dari Pimpinan Panitia *Ad Hoc* dan apabila perlu ditambahkan kata akhir dari fraksi dan kelompok DPD.

Pada saat sidang, MPR dapat mengambil keputusan terlebih dahulu dengan mengupayakan cara musyawarah untuk mufakat. Apabila cara musyawarah tidak mencapai kata mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Pengambilan keputusan tersebut dikatakan memenuhi kuorum jika dihadiri paling sedikit  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% ditambah 1 orang dari keseluruhan anggota MPR untuk menghasilkan keputusan berupa Ketetapan MPR tentang PPHN. Ketetapan MPR tersebut merupakan keputusan MPR yang berisikan hal-hal yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat ke dalam dan keluar MPR.

## 2. **Arahan bagi presiden agar berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pembangunan**

Dengan disusunnya Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara, presiden dan wakil presiden berkewajiban untuk berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pembangunan nasional. Sebagai implementasinya, akan dilakukan penambahan ayat pada pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa presiden dalam menjalankan pemerintahan harus berpedoman kepada Pokok-Pokok Haluan Negara.

Berkaitan dengan hal itu, maka presiden mengajukan RAPBN yang mengacu pada Pokok-Pokok Haluan Negara kepada DPR. Apabila dalam penyusunan RAPBN tidak sesuai dengan PPHN maka DPR berwenang menolak rancangan tersebut. Sehingga, presiden akan menggunakan APBN tahun lalu sebagai pedoman perencanaan pembangunan dalam merencanakan program kerjanya. Sebaliknya, jika DPR menyetujui RAPBN yang diajukan oleh presiden, maka RAPBN tersebut digunakan untuk menjalankan program kerja pemerintah. Kemudian diakhir masa jabatan, presiden menyampaikan pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Setiap setahun sekali presiden melakukan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahannya pada sidang tahunan MPR. Hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban presiden kepada rakyat, agar rakyat mengetahui bagaimana hasil dari kinerja presiden selama ini. Namun, hal itu tidak dapat dijadikan alasan MPR untuk melakukan *impeachment* terhadap presiden, sebab presiden bukan mandataris dari MPR. Dengan demikian sebagai upaya menambah daya ikat PPHN terhadap presiden, maka akan dilakukan penambahan ayat dalam pasal 4 UUD NRI 1945 yang berimplikasi terhadap presiden dalam menjalankan pemerintahan harus berpedoman kepada Pokok-Pokok Haluan Negara.

### **3. Optimalisasi hak *budgeting* DPR untuk mengarahkan pemerintah agar berpedoman kepada PPHN dalam menyusun RAPBN**

Dewan Perwakilan Rakyat dengan kewenangan yang dimilikinya berhak melakukan pengawasan terhadap RAPBN yang dibuat pemerintah. Dengan hak *budgeting* yang dimiliki, DPR berhak melakukan pemangkasan serta mengarahkan RAPBN yang diajukan pemerintah ke berbagai sektor yang dirasa perlu dan *urgent* dalam program-program pembangunan nasional. Dalam kaitannya dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, apabila RAPBN yang diajukan oleh pemerintah tidak sesuai dengan pedoman yang terdapat didalam PPHN, DPR berhak menolak dan meminta pemerintah untuk melakukan penyesuaian terhadap RAPBN tersebut. Ini dimaksudkan agar setiap anggaran yang akan dikeluarkan dapat tersistemasi secara tepat dan efektif guna mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Selain itu, optimalisasi hak *budgeting* yang dimiliki DPR dimaksudkan

agar setiap perencanaan pembangunan dapat terstruktur sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan PPHN. Optimalisasi hak *budgeting* DPR tersebut akan berdampak pada perubahan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 sebagai penegasan bahwa penyusunan RAPBN harus disesuaikan dengan panduan didalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

#### 4. **Penambahan kewenangan MK untuk menguji UU terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN**

Dengan dibentuknya Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara, Mahkamah Konstitusi akan diberikan wewenang tambahan untuk melakukan *judicial review* berdasarkan permohonan pengujian undang-undang yang dianggap tidak sesuai dengan pedoman PPHN. Hakim Mahkamah Konstitusi dalam hal ini melakukan pengujian terkait kadar kesesuaian undang-undang terkait terhadap PPHN secara materiil berupa materi muatan, ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang dianggap bertentangan dengan pedoman PPHN.

Berkenaan dengan prosedur materiil pengujian undang-undang, apabila hanya terdapat satu pasal yang bertentangan dengan PPHN dan dengan membuang kata-kata yang merupakan pertentangan dalam pasal tersebut membuat makna pasal tersebut berubah, dengan demikian undang-undang tersebut dapat diputuskan tidak lagi bertentangan dengan PPHN. Namun, jika terdapat suatu pasal yang bertentangan dengan PPHN dan pernyataan pasal tersebut menyebabkan pasal-pasal lain tidak bisa dilaksanakan tanpanya, maka keseluruhan undang-undang tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan PPHN dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

### **D. MATERI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

#### 1. **Penambahan klausul di dalam Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai kewenangan MPR menyusun Ketetapan MPR tentang PPHN**

Digagasnya Pokok-Pokok Haluan Negara, akan memberikan tambahan wewenang terhadap MPR untuk menyusun dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) sebagai representasi utuh rakyat

Indonesia secara politik (DPR) dan regional (DPD). Namun, adanya tambahan wewenang tersebut tidak akan mengubah kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi negara seperti pada masa Orde Baru. Pada dasarnya kewenangan MPR telah diamanatkan oleh konstitusi pada Pasal 3 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Untuk memunculkan PPHN, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) harus membuat suatu Ketetapan MPR yang bersifat *regelling* sebagai dasar hukumnya. Penambahan kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan PPHN diharapkan mampu memberikan arahan yang jelas dan pasti mengenai haluan negara Indonesia di masa depan. Karena itulah, wujud penambahan kewenangan tersebut akan dimuat didalam pasal 3 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

### **Rumusan Naskah Asli:**

#### **Pasal 3**

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. \*\*\*)*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*/\*\*\*\*)*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. \*\*\*/\*\*\*\*)*

### **Rumusan Perubahan:**

#### **Pasal 3**

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar **serta membentuk Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara.** \*\*\*/\*\*\*\*)*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*/\*\*\*\*)*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. \*\*\*/\*\*\*\*)*

2. **Penambahan ayat didalam Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 berisi arahan bagi Presiden untuk berpedoman kepada PPHN dalam menjalankan pemerintahan**

Dengan adanya Pokok-Pokok Haluan Negara, maka presiden dalam menjalankan pemerintahannya harus berpedoman pada PPHN tersebut. Supaya pemerintahan berjalan dengan maksimal dan optimal maka diperlukannya penambahan ayat pada Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur terkait tugas presiden dalam menjalankan pemerintahan harus berpedoman pada PPHN. Rumusan perubahan pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :

**Rumusan Naskah Asli :**

**Pasal 4**

- (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*
- (2) *Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

**Rumusan Perubahan :**

**Pasal 4**

- (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*
- (2) ***Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman kepada Pokok-Pokok Haluan Negara. \*\*\*\*\****
- (3) *Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

3. **Penambahan klausul didalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 agar RAPBN disesuaikan dengan PPHN**

Sebagai wujud optimalisasi hak *budgeting* parlemen sebagaimana tercantum pada Pasal 20A, Dewan Perwakilan Rakyat diberi kewenangan melakukan pengawasan dan menyarankan penyesuaian RAPBN yang diajukan pemerintah agar sesuai dengan pedoman PPHN. Karenanya, dilakukan perubahan terhadap pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Dalam

maksimalisasi hak *budgeting*, Penambahan kewenangan ini memiliki dua alasan. *Pertama*, RAPBN tidak sesuai dengan prioritas fungsi dan program perencanaan Pokok-Pokok Haluan Negara. *Kedua*, RAPBN yang diajukan presiden tidak memiliki legitimasi bagi penyelenggaraan pemerintahan secara umum dan tidak sesuai dengan nilai-nilai PPHN yang menjawab tujuan negara untuk kesejahteraan rakyat. Penambahan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut akan termuat dalam rumusan naskah perubahan Pasal 23 mengenai Keuangan Negara, sebagai berikut:

### **Rumusan Naskah Asli:**

#### **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) *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.\*\*\*)*

### **Rumusan Perubahan:**

#### **Pasal 23**

- (1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang yang disesuaikan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara serta 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.\*\*\*)*

#### **4. Penambahan kewenangan MK untuk menguji UU terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN didalam pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945**

Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara secara tidak langsung memberikan implikasi terhadap penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Pengujian tersebut bertujuan agar seluruh undang-undang yang dihasilkan DPR dan pemerintah sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai panduan pembangunan nasional. Oleh Karena itu, dasar hukum terhadap penambahan kewenangan tersebut akan dimuat dalam rumusan naskah perubahan pasal 24C Ayat (1) di Konstitusi Indonesia sebagai berikut:

#### **Rumusan Naskah Asli:**

#### **Pasal 24C**

- (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.\*\*\*)*
- (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.\*\*\*)*
- (3) *Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.\*\*\*)*
- (4) *Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh*

- hakim konstitusi. \*\*\*)*
- (5) *Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. \*\*\*)*
  - (6) *Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. \*\*\*)*

### **Rumusan Perubahan:**

#### **Pasal 24C**

- (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, **menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. \*\*\*/\*\*\*\*\*)*
- (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. \*\*\*)*
- (3) *Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. \*\*\*)*
- (4) *Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. \*\*\*)*
- (5) *Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. \*\*\*)*
- (6) *Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. \*\*\*)*





## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Naskah Akedemik tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara ini telah memunculkan berbagai konsep serta argumentasi ilmiah mengenai sistem ketatanegaraan, kajian mengenai praktik empiris pemberlakuan haluan negara di Indonesia serta berbagai landasan yang dimunculkan sebagai alasan pemberlakuan PPHN. Pada bagian akhir juga dimunculkan sasaran, jangkauan, arah pengaturan serta materi perubahan terhadap pasal-pasal didalam UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi tujuan utama penulisan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu, sebagai hasil pengkajian Naskah Akademik ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. SPPN dinilai tidak optimal sebagai acuan perencanaan pembangunan nasional karena pada kenyataannya dengan diberlakukannya SPPN tanpa disertai pedoman haluan negara yang utuh makin menambah rumit perencanaan pembangunan di Indonesia dengan beberapa alasan sebagai berikut:
  - a. Pedoman pembangunan nasional terpecah dan tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan sehingga tidak ditemukan payung hukum yang jelas, mengikat, dan mengakomodir berbagai program pembangunan di Indonesia.
  - b. Pembentukan RPJPN dan turunannya sebagai produk dari SPPN dirasa kurang mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat yang proses penyusunannya hanya dilakukan oleh presiden tanpa disertai keterlibatan lembaga perwakilan rakyat. Selain itu, perencanaan pembangunan yang digunakan saat ini menimbulkan permasalahan pada saat terjadinya pergantian kekuasaan pemerintahan, dimana sulit tercapainya konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) disebabkan perbedaan pandangan serta visi misi presiden disetiap periode pemerintahan.
  - c. Bentuk hukum dari perencanaan pembangunan model SPPN dianggap terlalu lemah dan rentan untuk diajukan *Judicial*

*Review* ke Mahkamah Konstitusi oleh pihak-pihak yang merasa tidak cocok dengan perencanaan pembangunan tersebut. Haluan negara yang menjadi tolok ukur perencanaan pembangunan nasional seakan kehilangan *mur'ah* dan kekuatannya apabila diletakkan di level Undang-Undang semata.

2. Pokok-Pokok Haluan Negara muncul sebagai solusi ketersebaran perencanaan pembangunan nasional. PPHN diletakkan dalam format Ketetapan MPR yang dirancang sebagai payung hukum sekaligus *direction* bagi perencanaan pembangunan agar saling terintegrasi dan memastikan terwujudnya konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Selain itu, dengan diterapkannya PPHN sebagai acuan pembangunan nasional, maka secara langsung Presiden bertanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan nasional sesuai dengan arahan dari PPHN.
3. Landasan-landasan yang menjadi alasan penyusunan dan penerapan PPHN:
  - a. Landasan Filosofis: Substansi perencanaan pembangunan yang terdapat didalam PPHN secara mutlak disesuaikan dengan sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila. Panduan pembangunan nasional diarahkan kepada prinsip keadilan yang berfokus mensejahterakan rakyat dengan memperhatikan kondisi dan keadaan masing-masing wilayah di Indonesia. PPHN mengandung prinsip-prinsip direktif yang bersumber dari Pancasila sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal didalam UUD 1945 ke dalam kebijakan pembangunan nasional.
  - b. Landasan Sosiologis: Bangsa Indonesia membutuhkan Haluan Negara sebagai pedoman dan arah untuk menjalankan kehidupan kenegaraan termasuk didalamnya kebutuhan akan pedoman perencanaan pembangunan yang komprehensif dan tidak terbatas periodikal. Oleh karena itu, dengan adanya PPHN sebagai pedoman pembangunan nasional akan tercapai aspirasi yang menyeluruh sebagai manifestasi dari demokrasi pancasila.
  - c. Landasan Yuridis: Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sistem

garis-garis besar haluan negara diciptakan sebagai *planning system* sekaligus sarana dalam melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Dengan berbagai pertimbangan mengenai kelemahan SPPN, muncul rekomendasi Badan Pengkajian MPR RI berupa Pokok-Pokok Haluan negara (PPHN) yang akan menjadi rujukan atau arahan (*direction*) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, serta evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Nomenklatur PPHN tersebut dimunculkan dalam Keputusan MPR RI No. 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019. Dengan rekomendasi tersebut, MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat sekaligus penjelmaan rakyat Indonesia dijadikan sebagai lembaga yang menyusun PPHN dengan Ketetapan MPR sebagai pilihan format hukumnya.

4. Jangkauan, arah pengaturan, serta materi perubahan dari adanya PPHN terkait dengan amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu, pemberian kewenangan tambahan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyusun dan menetapkan PPHN, dalam menjalankan pemerintahan, presiden berpedoman terhadap PPHN dan akan bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung tanpa dijadikan sebagai alasan *impeachment*, Dewan Perwakilan Rakyat diberi tambahan kewenangan untuk menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan berupa wewenang untuk memaksimalkan hak *budgeting* parlemen serta pengawasan terhadap presiden sebagai penajalan APBN, serta Mahkamah Konstitusi diberikan tambahan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR tentang PPHN. Oleh Karena itu, dari adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 berdampak terhadap lembaga-lembaga negara ini untuk mewujudkan pedoman pembangunan nasional yang sistematis, efektif, dan implementatif dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tertuang dalam Ketetapan MPR.

## B. SARAN

Untuk mencapai konsep penerapan Pokok-Pokok Haluan Negara yang memuat kebijakan strategis yang dilandasi nilai-nilai luhur bangsa untuk menjadi rujukan bagi perencanaan, penyusunan, dan evaluasi kebijakan pembangunan, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait pokok-pokok haluan negara ini adalah:

1. PPHN hendaknya diposisikan sebagai haluan dengan memiliki legitimasi yang kuat. PPHN akan menjadi payung hukum terhadap sejumlah undang-undang dibidang pembangunan nasional. PPHN akan menjadi pedoman pembangunan pemerintah yang dilaksanakan dengan melibatkan seluruh kelembagaan negara mulai dari lembaga eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintah, legislatif dalam pembuatan undang-undang, dan yudikatif dalam pengawasan undang-undang terhadap PPHN.
2. Menjadikan pembahasan Naskah akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai skala prioritas saat ini, mengingat pentingnya amandemen UUD 1945 yang secara khusus menegaskan dan mengatur bagaimana PPHN dihadirkan dengan memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan PPHN dan pasal-pasal lainnya yang terkait dengan PPHN.
3. Pengaturan PPHN yang disusun oleh MPR dalam produk hukum TAP MPR diharapkan mampu mengimplementasikan perwujudan tujuan dan cita-cita bangsa guna menciptakan kepastian hukum, pembangunan Indonesia yang berkelanjutan, dan penyelenggaraan pemerintah yang optimal.
4. Perwujudan PPHN diharapkan mampu menjadi rujukan terhadap program pembangunan pemerintah dan terus berkembang disesuaikan dengan kebutuhan negara dan warganya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Akzin, Benyamin. 1964. *Law State and International Legal Order : Essays in Honor Kelsen*. Knoxville: the University of Tennessee.
- Andrian, Dody Nur. 2016. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.
- Arizona, Yance. 2010. *Negara Hukum Bernurani : Gagasan Satjipto Rahardjo tentang Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute.
- Asshiddiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu.
- Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.ki
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. dan M. Ali Safa'at. 2006. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendrerel & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI.

- Astawa, Pantja dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Atmadja, I Dewa Gede. 2010. *Hukum konstitusi: problematika konstitusi Indonesia sesudah perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press.
- Attamimi, A. Hamid S. 1981. *UUD 1945-TAP MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*. Jakarta: Progam Pasca Sarjana UI.
- Attamimi, A. Hamid S. 1992. *Teori Perundang-Undangan Indonesia : Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. 1972. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Dian Rakyat.
- Chaidir, Ellydar. 2008. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta : Total Media.
- Digdowiseiso, Kumba. 2019. *Teori Pembangunan*, (Jakarta Selatan : Lembaga Penerbitan Universitas Nasional.
- Duchacek, Ivo D. 1987. *Constitution/Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon Black-Well's Encyclopedia of Political Science, Oxford: blackwells.
- Dwiyana, Rusma. *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara
- Fatwa, A.M. 2009. *Potret Konstitusi pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : Kompas Media Nusantara.

- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Fuady, Munir. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Gaffar, Affan. 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Giddens, Anthony. 1994. *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hamidi, Jazim. 2012. *Teori Hukum Tata Negara : A Turning Point of The State*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Hartono, Dimiyati. 2009. *Problematika dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hartono, Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali Press.
- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media.
- Imaniyati, Neni Sri. 2009. *Hukum Bisnis Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Indonesia. Sekretariat Negara. 1995. *Himpunan Risalah Sidang-Sidang Badan Penyelidik Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 29 Mei-16 Juli 1945 dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), tanggal 18-19 Agustus 1945 yang berhubungan dengan penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Indrati, Maria Farida dan Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius.
- Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara*. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.



- Isharyanto. 2016. *Konstitusi Dan Perubahan Konstitusi : Kajian Efek Perubahan Undang-Undang Dasar Dalam Penyelenggaraan Negara*. Surakarta: Surakarta Pustaka Hanif.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafi ndo Persada.
- Isra, Saldi. 2020. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Depok : PT RajaGrafindo Persada.
- Kelsen, Hans. 2009. *General Theory of Law and State*. Terj. Massachusetts: Harvard University Printing Office Cambridge.
- Kurniawan, Mahendra. 2007. *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Kusumaatmajda, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Pemerbit Alumni.
- Latif, Yudi. 2016. Rancang Bangun GBHN. Opini Harian *Kompas*. Edisi 30 Agustus 2016.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta : Grafindo Persada.
- Listyianingsih. 2014. *Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta : BPFG Universitas Gadjah Mada.
- Manan, Bagir. 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang IP'*. Makalah dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Manan, Bagir. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH-UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2013. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- MD, Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Montesquieu, Charles de Secondat. 2001. *The Spirit of Laws*, terjemahan Thomas Nugent. Canada : Batoche Books.

- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. NTB: Mataram University Press.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Nashir, Herdar. 1999. *Pragmatisme Politik Kaum Elite*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nazriyah, Riri. 2007. *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Prijambodo, Bambang. 2020. *Menentukan Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Guna Keberlanjutan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Lemhanas RI.
- Projodikoro, Wirjono. 1997. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat Harijanti.
- P. Sibuea, Hotma. 2014. *Ilmu Negara*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Soemantri, Sri. 1985. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: CV Remadja Karya.
- Soemantri, Sri. 2016. *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan sistem perubahannya sebelum dan sesudah UUD 1945 Perubahan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Soltau, Roger H. 1961. *An Introduction to Politics*. London: Longsman, Greden & Co.
- Sugiyono. 2013. *Metodelogi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1999. *Metode Penelitian Hukum, Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*. Semarang: Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip.
- Sulaiman, King Faisal. 2018. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusa Media.

- Sulisworo, Tri Dwi. 2012. *Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan.
- Suny, Ismail. 1978. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta : Aksara Baru.
- Susiani, Dina. 2019. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Jember: Pustaka Abadi.
- Syamsuddi, Aziz. 2011. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Thohir, M. Syahri. 2013. *Hukum Pembangunan Reformasi Perencanaan Pembangunan Nasional serta Kebijakan dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: CV. Budi Utama.
- Todaro, Michael P. 1986. *Perencanaan Pembangunan: Model dan Metode*. Jakarta: Intermedia
- Woodbury, Coleman. 2019. *Aplikasi Teori Perencanaan : dari Konsep ke Realita*. Yogyakarta : CV. Buana Grafika.
- Yasir, Armen. 2007. *Hukum Perundang-Undangan*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.

## **B. JURNAL**

- Agustine, Oly Viana. 2014. Konstitusi Ekonomi Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) Tahun 2015. *Jurnal Konstitusi*. Vol 11. No. 4.
- Anggrain, Yessi Armen Y dan Zulkarnain R. 2015. Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 9. No.1.
- Ansori, Lutfi. 2019. Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan, *Justicia Islamica :Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*. Vol. 16. No.1.
- Atmasasmita, Romli. 2012. Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional. *Jurnal Hukum Prioris*. Vol. 3. No. 1.

- Bahaudin. 2017. Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan. *Jurnal Keamanan Nasional*. Vol 3. No. 1.
- Denning, Brannon P. 1997. Means to Amend: Theories of Constitutional Change. *Tennessee Law Review*. 65:155.
- Flaherty, Martin S. 1998. The Most Dangerous Branch. *Yale Law Journal*. No. 105.
- Harijanti, Susi Dwi. 2016. Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Majelis MPR RI*. edisi ke-4.
- Hasan, Suriyati Sistem. 2018. Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional. *Jurnal Meraj*. Vol. 1 No. 3.
- Hasim, Hasanuddin. 2017. Gagasan Muatan Materi Dalam Perubahan UUD 1945. *Jurnal Al-'Adl*. Vol. 10 No. 2.
- Mezak, Meruy Hendrik. 2006. Jenis, Metode dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum. *Law Review: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*. Vol. 5 No.3.
- Nugraha, Harry Setya. 2019. Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Veritas Et Justitia*. Vol. 5. No. 1.
- Siddiq, Muhammad. 2014. Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa, *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*. Vol. 48, No. 1.
- Tongat. 2012. Pancasila sebagai Dasar Falsafah Negara dan Makna Filosofisnya dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 41 No. 3.
- Widayati. 2015. Sistem Parlemen berdasarkan Konstitusi Indonesia. *MMH*. Jilid 44 No. 4.
- Wijaya, Made Hendra. 2015. Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila. *Jurnal Advokasi*. Vol 2. No 5.

## C. WEBSITE

- Antony Browne. *Prodi Fears Sceptics will Neuter EU Constitution Vote 2004*. Diakses pada tanggal 15 juni 2021 pukul 23.09 WIB dari <Http://www.vote.2004.com/mediacentere/dipsaly.asp?!IDNO=1395>
- Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY. *Methoda Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan* (Disusun kembali dari bahan materi diklat Legal Drafting oleh Sopingi Widyaiswara, Bandiklat Pemda DIY ). Diakses pada 15 juni 2021 pukul 11.00 WIB dari <http://diklat.jogjaprov.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatan-peraturan-perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materidiklat-legal-drafting-oleh-sopingiwidyaiswara-bandiklat-pemda-diy> .
- Kanalsatu. *Tak Ada GBHN, Pembangunan Indonesia Tidak Terarah*. Diakses pada tanggal 6 Juni 2021 pukul 12.50 WIB dari <http://kanalsatu.com/id/post/13672/tak-ada-gbhn-pembangunan-nasional-tidak-terarah>
- JPNN. *Bamsoet: PPHN Akan Memperkuat Sistem Presidensial*. Diakses pada tanggal 1 Mei 2021 pukul 12.52 WIB dari <https://www.jpnn.com/news/bamsoet-pphn-akan-memperkuat-sistem-presidensial>
- Nurhardianto. *Sistem Hukum Dan Posisi Hukum Indonesia*. Diakses pada tanggal 4 Juni 2021 pukul 22:36 WIB dari <https://media.neliti.com/media/publications/132702-ID-sistem-hukum-dan-posisi-hukum-indonesia.pdf>.
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitualisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*. Diakses pada tanggal 29 Mei 2021 pukul 02.18 WIB dari <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>.

## **D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Ireland's Constitutions of 1937 with Amendments through 2015.

Ketetapan MPRS Nbo. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.



**LAMPIRAN I**  
**NASKAH RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG**  
**DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA**  
**TAHUN 1945**  
**PEMBUKAAN**  
**( P r e a m b l e )**

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan /Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.



# **UNDANG-UNDANG DASAR**

## **BAB I**

### **BENTUK DAN KEDAULATAN**

#### **Pasal 1**

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

## **BAB II**

### **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

#### **Pasal 2**

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. \*\*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

#### **Pasal 3**

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta membentuk Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. \*\*\*/\*\*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*/\*\*\*\*)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UndangUndang Dasar. \*\*\*/\*\*\*\*)

### **BAB III**

## **KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA**

#### **Pasal 4**

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman kepada Pokok-Pokok Haluan Negara.\*\*\*\*\*)
- (3) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

#### **Pasal 5**

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. \*)
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

#### **Pasal 6**

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. \*\*\*)
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. \*\*\*)

#### **Pasal 6A**

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. \*\*\*)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. \*\*\*)
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam

pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. \*\*\*)

- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. \*\*\*\*)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. \*\*\*)

### **Pasal 7**

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. \*)

### **Pasal 7A**

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*)

### **Pasal 7B**

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut

- ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
  - (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadiladilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. \*\*\*)
  - (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)
  - (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. \*\*\*)
  - (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)

## **Pasal 7C**

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)

## **Pasal 8**

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. \*\*\*)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambatlambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. \*\*\*)
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya. \*\*\*\*)

## **Pasal 9**

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaikbaiknya dan seadiladilnya, memegang teguh UndangUndang Dasar dan menjalankan segala undangundang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti, kepada

Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik baiknya dan seadiladilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.” \*)

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. \*)

### **Pasal 10**

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

### **Pasal 11**

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. \*\*\*\*)
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

### **Pasal 12**

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

### **Pasal 13**

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. \*)
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. \*)

### **Pasal 14**

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. \*)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. \*)

### **Pasal 15**

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lainlain tanda kehormatan yang diatur dengan undangundang. \*)

### **Pasal 16**

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undangundang. \*\*\*\*\*)

## **BAB IV**

### **DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG**

Dihapus. \*\*\*\*\*)

## **BAB V**

### **KEMENTERIAN NEGARA**

### **Pasal 17**

- (1) Presiden dibantu oleh menterimenteri negara.
- (2) Menterimenteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. \*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. \*)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undangundang. \*\*\*)

## **BAB VI**

### **PEMERINTAH DAERAH**

#### **Pasal 18**

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undangundang. \*\*)
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. \*\*)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum. \*\*)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masingmasing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. \*\*)
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undangundang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. \*\*)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. \*\*)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undangundang. \*\*)

#### **Pasal 18A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undangundang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. \*\*)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undangundang. \*\*)



## **Pasal 18B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undangundang. \*\*)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hakhak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undangundang. \*\*)

## **BAB VII**

### **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

#### **Pasal 19**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. \*\*)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan rakyat diatur dengan undangundang. \*\*)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. \*\*)

#### **Pasal 20**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang undang. \*)
- (2) Setiap rancangan undangundang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. \*)
- (3) Jika rancangan undangundang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undangundang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. \*)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undangundang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undangundang. \*)
- (5) Dalam hal rancangan undangundang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undangundang tersebut disetujui, rancangan undangundang tersebut sah menjadi undangundang dan wajib diundangkan. \*\*)

## **Pasal 20A**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. \*\*)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. \*\*)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. \*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. \*\*)

## **Pasal 21**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. \*)

## **Pasal 22**

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

**Pasal 22A**<sup>[P]</sup><sub>[SEP]</sub> Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. \*\*)

## **Pasal 22B**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. \*\*)

## **BAB VIIA \*\*\*)**

## **DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

### **Pasal 22C**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. \*\*\*)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. \*\*\*)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang undang. \*\*\*)

### **Pasal 22D**

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undangundang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. \*\*\*)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undangundang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undangundang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. \*\*\*)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil

- pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. \*\*\*)
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. \*\*\*)

## **BAB VIIB \*\*\*)**

### **PEMILIHAN UMUM**

#### **Pasal 22E**

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. \*\*\*)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. \*\*\*)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. \*\*\*)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. \*\*\*)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. \*\*\*)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

## **BAB VIII**

### **HAL KEUANGAN**

#### **Pasal 23**

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang yang disesuaikan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara serta 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. \*\*\*)

#### **Pasal 23A**

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

#### **Pasal 23B**

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. \*\*\*\*\*)

#### **Pasal 23C**

Halhal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

#### **Pasal 23D**

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. \*\*\*\*\*)

### **BAB VIIIA \*\*\*)**

## **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

#### **Pasal 23E**

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. \*\*\*)
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. \*\*\*)
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. \*\*\*)

#### **Pasal 23F**

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. \*\*\*)
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. \*\*\*)

### **Pasal 23G**

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. \*\*\*)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

## **BAB IX**

### **KEKUASAAN KEHAKIMAN**

#### **Pasal 24**

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. \*\*\*)
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. \*\*\*)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. \*\*\*\*\*)

#### **Pasal 24A**

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. \*\*\*)
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. \*\*\*)
- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan

Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. \*\*\*)

- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. \*\*\*)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

#### **Pasal 24B**

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. \*\*\*)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. \*\*\*)
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

#### **Pasal 24C**

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. \*\*\*/\*\*\*\*\*)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. \*\*\*)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim

konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. \*\*\*)

- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. \*\*\*)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. \*\*\*)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang undang. \*\*\*)

### **Pasal 25**

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undangundang.

## **BAB IXA \*\*)**

### **WILAYAH NEGARA**

#### **Pasal 25A\*\*\*\*\*)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batasbatas dan hakhaknya ditetapkan dengan undangundang. \*\*)

## **BAB X**

### **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK \*\*)**

#### **Pasal 26**

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orangorang bangsa Indonesia asli dan orangorang bangsa lain yang disahkan dengan undangundang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. \*\*)
- (3) Halhal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang undang. \*\*)

#### **Pasal 27**



- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiaptiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. \*\*)

### **Pasal 28**

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undangundang.

### **BAB XA \*\*)**

## **HAK ASASI MANUSIA**

### **Pasal 28A**

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. \*\*)

### **Pasal 28B**

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. \*\*)
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. \*\*)

### **Pasal 28C**

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. \*\*)
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. \*\*)

### **Pasal 28D**

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. \*\*)
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. \*\*)
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. \*\*)
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. \*\*)

#### **Pasal 28E**

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. \*\*)
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. \*\*)
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. \*\*)

#### **Pasal 28F**

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. \*\*)

#### **Pasal 28G**

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. \*\*)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. \*\*)

#### **Pasal 28H**

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. \*\*)
- (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. \*\*)
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. \*\*)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. \*\*)

### **Pasal 28I**

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. \*\*)
- (2) Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. \*\*)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. \*\*)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. \*\*)
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. \*\*)

### **Pasal 28J**

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. \*\*)

- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. \*\*)

## **BAB XI**

### **AGAMA**

#### **Pasal 29**

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

## **BAB XII**

### **PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA \*\*)**

#### **Pasal 30**

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. \*\*)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. \*\*)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. \*\*)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. \*\*)

- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. \*\*)

### **BAB XIII**

#### **PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN\*\*\*\*)**

##### **Pasal 31**

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. \*\*\*\*)
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. \*\*\*\*)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. \*\*\*\*)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. \*\*\*\*)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. \*\*\*\*)

##### **Pasal 32**

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. \*\*\*\*)
- (2) Negara menghormati dan memelihara Bahasa daerah sebagai kekayaan Budaya nasional. \*\*\*\*)

**BAB XIV**  
**PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN**  
**SOSIAL\*\*\*\*)**

**Pasal 33**

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabangcabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. \*\*\*\*)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undangundang. \*\*\*\*)

**Pasal 34**

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. \*\*\*\*)
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. \*\*\*\*)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. \*\*\*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undangundang. \*\*\*\*)

## **BAB XV**

### **BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA , SERTA LAGU KEBANGSAAN \*\*)**

#### **Pasal 35**

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

#### **Pasal 36**

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

#### **Pasal 36A**

Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka  
Tunggal Ika. \*\*)

#### **Pasal 36B**

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. \*\*)

#### **Pasal 36C**

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang  
Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undangundang. \*\*)

## **BAB XVI**

### **PERUBAHAN UNDANGUNDANG DASAR**

#### **Pasal 37**

- (1) Usul perubahan pasalpasal UndangUndang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurangkurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*)
- (2) Setiap usul perubahan pasalpasal UndangUndang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. \*\*\*\*)
- (3) Untuk mengubah pasalpasal UndangUndang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurangkurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*)
- (4) Putusan untuk mengubah pasalpasal UndangUndang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurangkurangnya lima puluh

persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)

- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. \*\*\*\*\*)

## **ATURAN PERALIHAN**

### **Pasal I**

Segala peraturan perundangundangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UndangUndang Dasar ini. \*\*\*\*\*)

### **Pasal II**

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan UndangUndang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut UndangUndang Dasar ini. \*\*\*\*\*)

## **ATURAN TAMBAHAN**

### **Pasal I**

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. \*\*\*\*\*)

### **Pasal II**

Dengan ditetapkannya perubahan UndangUndang Dasar ini, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasalpasal. \*\*\*\*\*)





## BIODATA TIM PENYUSUN



**Nama** : Mohammad Hanafi  
**TTL** : Pakan Sabtu, 6 Desember 2000  
**NIM** : 19103070026  
**No. HP** : 0821 2939 6892  
**Instagram** : @akhiakhi\_



**Nama** : Irgi Ahmad Fahrizi  
**TTL** : Demak, 6 Februari 2002  
**NIM** : 20103040164  
**No. HP** : 0813 9048 9379  
**Instagram** : @rusak\_parahh



**Nama** : Umi Zakia Azzahro  
**TTL** : Kudus, 12 Februari 2002  
**NIM** : 20103040060  
**No. HP** : 0896 6213 1322  
**Instagram** : @zakiaa.za



**Nama** : Rohmatin Dwi Arti  
**TTL** : Tegal, 29 Oktober 2001  
**NIM** : 20103040108  
**No. HP** : 0882 3954 7197  
**Instagram** : @rhmtewart



**Nama** : Fyna Rahmatika  
**TTL** : Banjarbaru, 2 September 2002  
**NIM** : 20103070017  
**No. HP** : 0889 0297 2779  
**Instagram** : -