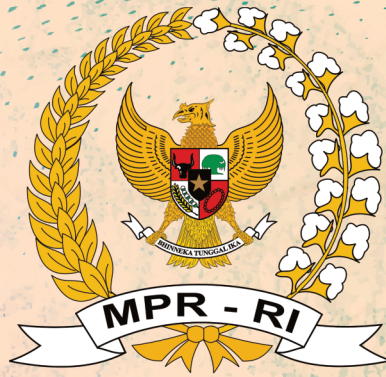




MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2021

ISBN 978-623-6191-07-1



ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

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

Naskah Akademik dari  
Universitas Sumatera Utara



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 PENGKAJIAN MPR  
2021**

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

**ISBN: 978-623-6191-07-1**

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

**PENASEHAT:**

**Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

Drs. Tamsil Linrung

**PENGARAH:**

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

**PENANGGUNG JAWAB:**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**TIM PENULIS:**

**Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara**

Adini Putri Tambun, Ahmad Asril Pasaribu, Bagas Ramadhan, Mikhael Ferdinan Imanuel Panjaitan, dan Miranda Lutfi Nasution

(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.



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 it.

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





**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
**“Pokok-Pokok Haluan Negara”**  
**Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan**

**ABSTRAK**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi tertulis yang memuat norma hukum dasar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai hukum dasar, konstitusi mengatur bagaimana pemegang mandat rakyat menyelenggarakan pemerintahan yang berpihak pada kepentingan rakyat. Hal inilah yang mendasarkan perlunya dibentuk suatu perencanaan pembangunan nasional. Sejak era reformasi, perencanaan pembangunan nasional diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan ini terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, dan Rencana Kerja Tahunan. Dalam pelaksanaannya, Sistem Rencana Pembangunan Nasional dianggap tidak sesuai menjadi Haluan Negara dikarenakan fokus pembangunan yang berbeda antara satu pemerintahan dengan pemerintahan lainnya. Sehingga dipandang perlu adanya penyusunan Haluan Negara yang utuh dan komprehensif dalam suatu dokumen kenegaraan, dengan nomenklatur “Pokok-Pokok Haluan Negara”. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pokok-Pokok Haluan Negara” didasarkan pada tujuan yaitu: (1) Melakukan kajian teoritik dan empiris dalam menggagas amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar; (2) Menyusun landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam menggagas amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar; dan (3) Menentukan jangkauan, arah pengaturan, dan materi perubahan pasal berikut alasannya dalam menggagas amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar. Penyusunan Naskah Akademik menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan teknik deskriptif. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Naskah Akademik menyimpulkan bahwa perlu

adanya penambahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara, melalui amandemen kelima Undang-Undang Dasar; Pokok-Pokok Haluan Negara menjadi pedoman bagi seluruh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; dan Pokok-Pokok Haluan Negara memuat kebijakan pemerintah dalam mengakomodir kebutuhan fundamental warga negara di segala lini kehidupan.

**Kata Kunci:** Undang-Undang Dasar, perencanaan pembangunan, Haluan Negara



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar Biro Pengkajian	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	vii
Abstrak	xi
Daftar Isi	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan	4
D. Metode Penelitian	5
<b>BAB II KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	<b>7</b>
A. Kajian Teoritik	7
1. Teori Kedaulatan	7
2. Teori Konstitusi	12
3. Teori Negara Hukum	20
4. Teori Sistem Pemerintahan	24
5. Asas Pemisahan Kekuasaan, Pembagian Kekuasaan dan Checks and Balances	33
6. Teori Haluan Negara	41
7. Teori Hukum Responsif	43
8. Teori Norma Peraturan Perundang-Undangan	47
B. Praktik Empiris	52
1. Orde Lama	52
2. Orde Baru	60
3. Era Reformasi	66

4. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	68
5. Akibat Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	78
<b>BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS</b>	<b>81</b>
A. Landasan Filosofis	81
B. Landasan Sosiologis	85
C. Landasan Yuridis	96
<b>BAB IV ANALISIS</b>	<b>89</b>
A. Jangkauan dan Arah pengaturan	89
B. Materi Perubahan Pasal	89
C. Sistematika dan Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara yang Disarankan	98
1. Melindungi Segenap Bangsa Indonesia dan Seluruh Tumpah Darah Indonesia	100
2. Memajukan Kesejahteraan Umum	105
3. Mencerdaskan Kehidupan Bangsa	110
4. Ikut Melaksanakan Ketertiban Dunia	112
<b>BAB V KESIMPULAN</b>	<b>115</b>
A. Kesimpulan	115
B. Saran	116
Daftar Pustaka	119
Lampiran	129
Biodata Tim Penulis	161

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah konstitusi tertulis yang memuat norma hukum dasar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>1</sup> Sebagai hukum dasar, konstitusi mengatur bagaimana pemegang mandat rakyat selaku pemilik kedaulatan negara menyelenggarakan pemerintahan yang berpihak pada rakyat.<sup>2</sup> Namun, bagaimanapun sempurnanya konstitusi, dalam kenyataannya, konstitusi akan tetap tertinggal dari perkembangan masyarakat. Sehingga konstitusi memerlukan peremajaan secara periodik karena dinamika lingkungan global akan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan pergeseran aspirasi masyarakat.<sup>3</sup>

Setiap individu, bangsa, maupun negara menginginkan adanya perubahan menjadi yang lebih baik dan menjadi agent of change (Agen Perubahan). Maka dari itu, diperlukan adanya pembangunan. Pembangunan adalah suatu gerakan perubahan menjadi lebih baik dari sebelumnya. Pembangunan dapat dilakukan oleh negara atau bangsa demi mensejahterakan masyarakatnya. Ponsioen dikutip dalam Agus Suryono menyatakan, bahwa pembangunan bangsa adalah bagian integral dari pembangunan nasional suatu negara.<sup>4</sup> Pembangunan bangsa dengan negara yang sedang berkembang bersifat multidimensional, meliputi pembangunan semua lini kehidupan, seperti politik, sosial budaya, dan ekonomi.

Sebelum reformasi, pembangunan di Indonesia didasarkan pada haluan negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan

---

1 Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 85.

2 Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 14.

3 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 195.

4 Agus Suryono, *Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan*, (Malang: UB Press, 2010), hlm. 5.

dilaksanakan oleh Presiden. Setelah reformasi, hampir dua dekade GBHN tersebut dihapuskan sejalan dengan perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan tersebut mengakibatkan dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Hapusnya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, mengundang beberapa kritik. Salah satunya adalah hilangnya arah dan pedoman pembangunan yang menyebabkan ketidakberlanjutannya pembangunan dari satu pemerintahan ke pemerintahan lainnya.<sup>5</sup>

Ada pandangan yang menyatakan bahwa Indonesia mempunyai landasan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan landasan pembangunan yang ideal. Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 merumuskan konsep demokrasi dalam alam pembangunan sosial dan budaya. Dalam sejumlah konsep ditemukan bahwa ada titik temu antara demokrasi dan pembangunan. Keduanya dapat dianggap sebagai suatu proses memanusiakan manusia.<sup>6</sup> Namun, tujuan negara yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945 masih bersifat filosofis sebagai pedoman pembangunan nasional. Harus terdapat suatu jembatan yang menghubungkan antara norma dasar dengan norma konkret untuk dapat mengerti dan melaksanakan tujuan negara tersebut. Sebagai pengejawantahan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, maka haluan negara dianggap sesuai sebagai arah atau pedoman pembangunan bangsa dan negara.

Sejak reformasi, haluan negara dibentuk dalam model Sistem Perencanaan Pembangunan (SPPN) yang diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RJPN). Tidak dapat dipungkiri, bahwa haluan negara pada masa reformasi ini hanya sebatas seremoni saja, tidak ada kejelasan keberlanjutan pembangunan. Ini dikarenakan setiap presiden yang terpilih tentunya memiliki visi-misi yang berbeda dengan presiden yang menjabat sebelumnya, yang digunakan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang sesuai dengan visi-misi Presiden

5 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Kajian Akademik: Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen* (Jakarta Pusat: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), hlm. 2.

6 Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Pokok-pokok Penyelenggaraan Pembangunan Nasional*, [https://bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info\\_\\_20091015133401\\_\\_2370\\_\\_0.pdf](https://bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info__20091015133401__2370__0.pdf), diakses pada 3 Maret 2021.

untuk jangka waktu 5 tahun.<sup>7</sup>

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan RPJPN ini yang dituangkan ke dalam bentuk undang-undang, tidak memuat campur tangan dari cabang kekuasaan lainnya. Padahal perencanaan pembangunan membutuhkan sinergitas antara lembaga-lembaga cabang kekuasaan lainnya untuk mencapai tujuan pembangunan. Jimly Ashiddiqie berpandangan RPJP sangat dipengaruhi oleh kekuasaan cabang eksekutif.<sup>8</sup> Selain itu, SPPN ini telah memasuki akhir waktu berlakunya sampai tahun 2025. Untuk itu MPR periode 2014-2019 telah membuat rekomendasi mengenai adanya pokok-pokok haluan negara dan diupayakan diatur dalam bentuk Ketetapan MPR.

Hal ini membuka kesempatan untuk mengembalikan kewenangan MPR menetapkan Haluan Negara melalui Ketetapan MPR. Saldi Isra berpendapat pembentukan Haluan Negara seperti GBHN tidak mungkin dilakukan selama MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat, dan juga menjadikan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara akan menggeser kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada MPR sebagai parlemen, maka sistem pemerintahan yang dianut bukan sistem presidensial, tetapi sistem pemerintahan Parlementer.<sup>9</sup>

Menghidupkan kembali haluan negara yang ditetapkan oleh MPR mengharuskan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, naskah akademik ini akan berupaya melakukan pengkajian lebih dalam agar memberlakukan kembali haluan negara yang ditetapkan MPR sebagai jembatan antara norma dasar dengan norma konkret dalam pembangunan, sehingga jangan sampai mengganggu dan merubah tatanan ketatanegaraan negara Indonesia sejak reformasi dan amandemen UUD NRI 1945, dan dengan harapan akan memperkuat sistem pemerintahan Presidensial.

---

7 Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

8 Hafid Alvizki, "Beda RPJP dan GBHN Menurut Prof. Jimly", <https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/pzwmlf313> diakses pada 4 Juni 2021.

9 Saldi Isra, "GBHN dan Perubahan Konstitusi", <https://www.saldiisra.web.id> diakses pada 4 Juni 2021.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Dalam menyusun Naskah Akademik ini untuk mengubah Pasal-pasal dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, maka kajian-kajian dibatasi hanya berkaitan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Adapun yang menjadi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam menggagas amandemen kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara?
2. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan materi perubahan pasal berikut alasannya dalam menggagas amandemen kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang ditentukan sebelumnya, maka penyusunan Naskah Akademik perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 yang terkait Pokok-Pokok Haluan Negara memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam menggagas amandemen kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara.
- b. Mengetahui jangkauan, arah pengaturan, dan materi perubahan pasal berikut alasannya dalam menggagas amandemen kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara.

Naskah Akademik ini memiliki kegunaan sebagai referensi pembahasan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.

## D. METODE PENELITIAN

Penulisan Naskah Akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian yang ingin menemukan kebenaran hukum yang bersifat dogmatis, membutuhkan data sekunder yang bersumber dari hukum positif (*das Sollen*).<sup>10</sup> Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (UUD NRI Tahun 1945 sebelum dan setelah Perubahan, Ketetapan MPR tentang Haluan Negara, serta undang-undang yang berkaitan dengan Haluan Negara), pendekatan konseptual, dan pendekatan historis yaitu melihat kembali perjalanan haluan negara yang menjadi pedoman pembangunan negara Indonesia dari awal kehadiran hingga sekarang.

Metode penelitian yang digunakan dengan teknik deskriptif, yaitu memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

---

<sup>10</sup> Elisabeth Nurhaini Butar-Butar, *Metode Penelitian Hukum Langkah-langkah untuk Menemukan Kebenaran dalam Ilmu Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2018), hlm. 71.





## BAB II

### KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. KAJIAN TEORETIK

##### 1. Teori Kedaulatan

Pengertian kedaulatan pada hakikatnya tidak dapat dirumuskan dalam satu pengertian yang disepakati bersama, khususnya dalam sejarah pemikiran tentang negara dan hukum. Namun, secara umum kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berarti di atas kekuasaan tersebut tidak ada lagi kekuasaan yang lebih tinggi. Perkembangan hukum internasional menjadikan kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas wilayah negara tersebut, artinya suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi di dalam batas wilayahnya.<sup>11</sup> Legitimasi kekuasaan tertinggi dalam sejarah pemikiran tentang negara dan hukum menghadirkan teori-teori kedaulatan yang berbeda. Setiap teori kedaulatan memiliki pandangan yang berbeda karena dipengaruhi oleh keadaan yang dialami. Teori kedaulatan tersebut terdiri dari Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Negara, Teori Kedaulatan Hukum, dan Teori Kedaulatan Rakyat.

##### a. Teori Kedaulatan Tuhan

Teori Kedaulatan Tuhan berkembang dari abad ke V sampai abad ke XV dan penganut teori ini antara lain adalah Augustinus, Thomas Aquinas dan Marsilius. Teori Kedaulatan Tuhan menjelaskan bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah Tuhan. Namun, penganut teori ini memiliki pandangan yang berbeda mengenai siapa yang menjadi wakil Tuhan di dunia. Saat itu, terdapat dua organisasi kekuasaan, yaitu organisasi kekuasaan negara yang diperintah oleh seorang raja, dan organisasi kekuasaan gereja yang dikepalai seorang Paus, karena pada saat itu organisasi gereja mempunyai alat-alat perlengkapan yang hampir sama dengan alat-alat perlengkapan negara.<sup>12</sup> Organisasi kekuasaan negara dan organisasi kekuasaan gereja berada dalam kedudukan

---

11 Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: P.T. Alumnus, 2003), hlm. 18.

12 Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2017), hlm. 152.

yang dapat mengatur, yaitu organisasi negara bersifat mengatur keduniawian, sedangkan organisasi gereja mengatur dalam hal keagamaan. Namun, perkembangannya selanjutnya menjadikan organisasi gereja dapat juga mengatur kehidupan negara yang mengakibatkan potensi peraturan yang dibuat oleh organisasi negara dan organisasi gereja dapat saling bertentangan satu sama lain. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan, peraturan mana yang lebih tinggi tingkatannya untuk ditaati. Menurut Augustinus, Paus adalah wakil Tuhan di dunia ini, jadi juga di dalam suatu negara. Sedangkan menurut Thomas Aquinas, kekuasaan raja dan Paus itu sama, hanya saja tugasnya berbeda, raja dalam lapangan keduniawian dan Paus dalam lapangan keagamaan. Ajaran selanjutnya adalah ajaran Marsilius yang menitikberatkan kekuasaan itu pada negara atau raja.<sup>13</sup> Marsilius<sup>14</sup> berpandangan bahwa raja adalah wakil dari Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia. Ajaran Marsilius ini berdampak nyata pada akhir abad pertengahan. Raja-raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya, dengan alasan bahwa perbuatannya itu adalah sudah menjadi kehendak Tuhan.

## **b. Teori Kedaulatan Negara**

Teori Kedaulatan Negara merupakan teori yang tidak setuju terhadap penganut Teori Kedaulatan Tuhan. Teori ini menyatakan bahwa negaralah yang membentuk hukum, sehingga segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Hukum ada karena negara ada, dan tiada satu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara. Penganut teori ini antara lain adalah Jean Bodin dan George Jellinek. Jean Bodin, seorang pemikir besar tentang negara dan hukum dari Perancis menyatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.<sup>15</sup> Menurutnyanya negara adalah keseluruhan dari keluarga-keluarga dengan segala miliknya, yang dipimpin oleh akal dari seorang penguasa yang berdaulat.<sup>16</sup> Selanjutnya, tujuan negara tersebut

---

13 *Ibid.*, hlm. 153.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, hlm. 151.

16 *Ibid.*, hlm. 78.

adalah kekuasaan sehingga negara merupakan perwujudan dari kekuasaan. Sedangkan menurut Georg Jellinek, hukum adalah penjelmaan dari kehendak atau kemauan negara. Negaralah yang membentuk hukum, maka negara dianggap satu-satunya sumber hukum, dan negaralah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Di luar negara tidak ada satu orang pun yang berwenang menetapkan hukum.<sup>17</sup> Teori Kedaulatan Negara tidak lepas dari perlawanan. Leon Duguit menyatakan bahwa pada kenyataannya, negara itu sendiri tunduk kepada hukum. Demikian pula Krabbe yang juga menentang pendapat Jellinek, karena bertentangan dengan kenyataan. Jellinek mempertahankan pendapatnya dengan mengemukakan ajaran *selbstbindung*, yaitu bahwa negara dengan suka rela mengikatkan dirinya atau mengharuskan dirinya tunduk kepada hukum sebagai penjelmaan dari kehendaknya sendiri.<sup>18</sup> Sejatinya, ajaran *selbstbindung* tersebut masih memiliki kelemahan. Jean Bodin tidak secara tegas membedakan pengertian negara dengan pengertian pemerintah. Negara pada hakikatnya bersifat abstrak dan negara dapat berbuat melalui pemerintah. Sehingga *selbstbindung* tersebut bukan dari negara, tetapi dari pemerintahnya. Sehingga oleh Krabbe dinyatakan bahwa di atas negara terdapat kesadaran hukum dan karena itu yang berdaulat bukanlah negara. Kemudian timbullah yang disebut kedaulatan hukum.

### c. Teori Kedaulatan Hukum

Teori Kedaulatan Hukum menyatakan bahwa yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri. Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat ataupun warga negara, bahkan negara itu sendiri, semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatan harus sesuai atau menurut hukum. Salah satu penganut teori ini adalah Krabbe. Menurut Krabbe, rasa hukum adalah sumber hukum. Krabbe mendasarkan teorinya bahwa tiap-tiap individu mempunyai rasa hukum dan bila rasa hukum itu berkembang, maka menjadi kesadaran hukum.<sup>19</sup> Rasa hukum tersebutlah yang akan

---

17 *Ibid.*, hlm. 155.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*, hlm. 156.

mempengaruhi perbuatan-perbuatan manusia dengan manusia lain. Namun, pendapat Krabbe mendapat pertentangan oleh Struycken. Alasan Struycken dikarenakan bahwa rasa hukum akan selalu berubah-ubah pada setiap masa dan rasa hukum akan berbeda dari setiap manusia. Sehingga tidak akan ada rasa hukum yang umum, dan apabila demikian dipaksakan rasa hukum yang berbeda-beda tersebut, maka akan timbul suatu anarki. Oleh karena itu rasa hukum tidak dapat dijadikan sebagai sumber hukum.

Kranenburg muncul membela pendapat Krabbe. Menurutnya, kritikan Struycken terhadap Krabbe tidak benar, sebab Krabbe tidak mengatakan bahwa rasa hukum atau kesadaran hukum dari setiap orang adalah sama dalam segala hal, akan tetapi di situ ada suatu unsur yang sama, yaitu adanya ketentuan tetap dalam reaksi kesadaran hukum manusia. Inilah yang menyebabkan adanya suatu keseimbangan. Namun Kranenburg sendiri salah mengartikan maksud Struycken, karena Struycken mengatakan bahwa kesadaran hukum tidak dapat dijadikan sebagai sumber hukum.<sup>20</sup>

#### **d. Teori Kedaulatan Rakyat**

Teori Kedaulatan Rakyat memiliki keterkaitan dengan hukum alam. Jean Jacques Rousseau, salah satu seorang pemikir besar tentang negara dan hukum dari Swiss merupakan pemikir yang dekat dengan teori ini. Rousseau mengemukakan idenya yang disebut perjanjian masyarakat. Perjanjian masyarakat tersebut membawa individu-individu untuk membentuk masyarakat, dan kepada masyarakat inilah setiap individu itu menyerahkan kekuasaannya, yang selanjutnya masyarakat ini menyerahkan kekuasaan tersebut kepada raja. Artinya, raja tersebut mendapatkan kekuasaannya dari individu-individu tersebut. Rousseau dalam bukunya yang berjudul *Du Contrat Social* menyatakan bahwa manusia itu berdaulat penuh atas dirinya. Manusia sejak lahir sama dan merdeka. Ia memiliki hak-hak yang lahir dari dan atas dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidak lebih dari yang lain, inilah hukum alam tersebut. Dalam situasi yang seperti itu, akan menyulitkan kemajuan. Maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan hak dan kekuasaannya

---

20 *Ibid.*, hlm. 158.

kepada organisasi yang dibentuk bersama-sama dengan orang lain. Organisasi yang dibentuk oleh manusia kemudian disebut proses bernegara. Kepada negara tersebut diserahkan kemerdekaan alamiah yang dimiliki setiap manusia. Di bawah negara, manusia mendapatkan kembali haknya dalam bentuk hak warga negara (civil rights). Penyerahan itu disertai dengan satu syarat: ia berhak turut serta untuk menyusun kehendak umum, yang akan dijadikan kemauan negara. Melalui perjanjian masyarakat, setiap individu tersebut berada dalam keadaan bernegara sehingga kemerdekaan mereka dibatasi oleh kehendak umum. Kehendak umum ini menggambarkan bahwa kehendak rakyat yang dimaksud oleh Rousseau bukanlah penjumlahan dari kehendak individu-individu dalam negara, tetapi kesatuan yang dapat membela dan melindungi kekuasaan bersama. Menurut Rousseau, kekuasaan raja adalah bersifat pinjaman. Masyarakat hanya menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa, sedangkan kedaulatannya itu tidak dapat diserahkan kepada siapapun juga. Jadi kedaulatan tetap ada pada masyarakat atau rakyat. Sifat kekuasaan penguasa hanya melaksanakan kehendak umum dan merupakan wakil dari rakyat. Oleh karena itu apabila penguasa itu mengadakan tindakan yang bertentangan atau menyimpang dari kemauan rakyat atau kemauan umum, maka rakyat dapat mengganti penguasa itu dengan penguasa yang baru.<sup>21</sup> Teori Kedaulatan Rakyat juga sejalan dengan pemikiran Immanuel Kant, yaitu bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Kebebasan tersebut adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.<sup>22</sup> Indonesia dalam praktik ketatanegaraannya menganut kedaulatan rakyat sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat, maka sangat perlu adanya pedoman pembangunan yang berorientasi pada kedaulatan rakyat. Tujuan dari negara Republik Indonesia adalah merupakan bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagai

---

21 *Ibid.*, hlm. 121.

22 *Ibid.*, hlm. 161.

contoh, organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat tidak terbatas hanya pada MPR, melainkan semua lembaga negara yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang. Sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan di bidang pemerintahan negara. Begitu juga Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing<sup>23</sup> Maka perlu adanya haluan negara yang perlu dipedomani lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD NRI Tahun 1945 dalam bentuk laporan perkembangan dalam mewujudkan haluan negara yang merupakan pengejawantahan nilai-nilai Pancasila dan tujuan negara Republik Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945.

## 2. Teori Konstitusi

Indonesia sebagai sebuah negara yang berpijak pada konsepsi negara hukum, menempatkan konstitusi sebagai puncak dari hirarkis peraturan perundang-undangan. Konstitusi sebagai the supreme law of the land secara teoritik menekankan pada 3 (tiga) materi muatan yang meliputi adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negaranya, ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, serta adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>24</sup> James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (Negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan

---

23 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 82.

24 Fence M. Wantu, dkk, *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara* (Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo, 2020), hlm. 48.



hubungan di antara keduanya.<sup>25</sup>

Menurut Jimly Assiddiqie, konstitusi adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah keadilan, ketertiban, dan perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan dalam tujuan bernegara oleh para pendiri negara. Tujuan-tujuan adanya konstitusi secara ringkas dapat dibagi menjadi tiga, yaitu sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Konstitusi bertujuan untuk memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik. Tujuan ini berfungsi untuk membatasi kekuasaan penguasa sehingga tidak melakukan tindakan yang merugikan masyarakat banyak.
2. Konstitusi bertujuan untuk melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasaan sendiri. Bisa juga memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM), sehingga dengan adanya konstitusi maka setiap penguasa dan masyarakat wajib menghormati HAM dan berhak mendapatkan perlindungan dalam melakukan haknya.
3. Konstitusi bertujuan memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya. Selain memberikan batasan-batasan untuk penguasa dalam menjalankan kekuasaannya, hal ini juga bertujuan untuk memberikan pedoman bagi penyelenggara negara agar negara dapat berdiri kokoh.<sup>27</sup>

Menurut C.F. Strong pada prinsipnya fungsi konstitusi adalah untuk membatasi kewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Fungsi Konstitusi secara umum adalah:

1. Konstitusi berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, sehingga hak-hak bagi warga negara dapat terlindungi dan tersalurkan.

---

25 C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm. 15.

26 Ilham Fajar, “Fungsi, Maksud, dan Nilai-Nilai Konstitusi”, <https://osf.io/5s3pd>, diakses pada 17 Mei 2021.

27 *Ibid.*, hlm. 7.

2. Konstitusi berfungsi sebagai piagam kelahiran suatu negara
3. Fungsi konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi
4. Fungsi konstitusi sebagai alat membatasi kekuasaan
5. Fungsi konstitusi sebagai identitas nasional
6. Fungsi konstitusi sebagai pelindung hak asasi manusia dan kebebasan warga suatu negara.<sup>28</sup>

Mengenai fungsi konstitusi terdapat pula fungsi konstitusi menurut Komisi Konstitusi, yaitu sebagai berikut:

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (national document) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (a birth certificate of new state). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu, sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
3. Konstitusi sebagai hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan dibentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, social control, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif, dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai a tool of social engineering dan social control, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman.
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, dan negara hukum yang dijadikan sandaran

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (checks and balances) antara pemerintah pusat dan daerah.

5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasikan materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam.
6. Konstitusi sebagai perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dan kebebasan warga negara. konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri equality before the law, non diskriminatif, dan keadilan hukum (legal justice) dan keadilan moralitas (social and moral justice).<sup>29</sup>

Menurut Fajrul Falah dalam Khairul Umam, pada tataran konseptual konstitusi memiliki empat karakter yang mencerminkan kedudukan konstitusi tersebut, yaitu sebagai hukum dasar (basic law) dan hukum tertinggi dalam suatu negara (supreme law of the land), sebagai suatu kerangka kerja suatu sistem pemerintahan (a framework for government), hal demikian menempatkan konstitusi pada tempat yang penting dalam suatu negara, sebagai instrumen yang legitimate dalam membatasi kekuasaan dan kewenangan pejabat pemerintah, dan sebagai perangkat yang dapat mengharmonisasikan tatanan dunia ke

---

29 Ari Bakti Windi Aji, Tesis: “Perubahan Konstitusi (Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktik Perubahan Konstitusi di Indonesia”, (Sleman: UII, 2017). hlm. 42-44.

dalam sistem hukum nasional.<sup>30</sup>

Hans Kelsen menyebutkan bahwa konstitusi negara juga bisa disebut sebagai hukum fundamental negara, yang dimana artinya yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi pada umumnya bersifat kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara. Namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal). Menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi. Sebuah konstitusi sejati mencantumkan keterangan-keterangan jelas mengenai hal-hal berikut: pertama, cara pengaturan berbagai jenis konstitusi; kedua, jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut; dan ketiga, dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan. Suatu Negara dikatakan memiliki konstitusi ketika organ-organ dan fungsi-fungsinya telah diatur secara jelas dan tidak dipengaruhi oleh tingkah laku suatu kelaliman.<sup>31</sup>

Menurut Montesquieu, kekuasaan perlu dipisahkan dengan jelas oleh hukum dasar (konstitusi) dan ditetapkan dalam masing-masing fungsi yurisdiksinya. Hanya dalam kondisi semacam itulah kebebasan bisa dipertahankan. Dengan diadakannya pemisahan yang jelas dan ditetapkan masing-masing fungsi yurisdiksi daripada alat-alat negara atau lembaga-lembaga pemerintah agar tidak terjadi kewenangan tunggal dan mutlak. Selain itu, hal demikian dikonsepsikan oleh Montesquieu dimaksudkan pula agar alat negara atau lembaga negara tersebut dibatasi kewenangannya. Dengan kewenangan yang jelas maka ia tidak boleh mengerjakan selain kewenangan yang diberikan kepadanya (lembaga negara) tersebut, sehingga dengan adanya pembagian kewenangan secara jelas maka secara otomatis hal demikian akan menjadi pembatas bagi kewenangan masing-masing lembaga Negara.<sup>32</sup>

Hal ini senada dengan pendapat Carl J. Friedrich dalam bukunya *Constitution Government and Democracy* sebagaimana dikutip dalam buku Dahlan Thaib, Ni'matul Huda, dan Jazim Hamidi,

30 *Ibid.*, hlm. 31.

31 C. F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 16.

32 Ari Bakti Windi Aji, *Op.cit.*, hlm. 38.

konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Cara pembatasan yang dianggap paling efektif adalah dengan jalan membagi kekuasaan. Carl J. Friedrich mengatakan: “constitutionalism by dividing power provides a system of effective restraints upon governmental action” (dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah).<sup>33</sup>

Konstitusi suatu negara pada hakikatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya. Konstitusi harus mengandung norma yang lebih umum daripada peraturan yang lain. Konstitusi mengatur atau memberi wewenang untuk pejabat dan mengakui hak-hak dasar warga Negara. Konstitusi biasanya lebih mengakar daripada hukum lainnya, dalam arti tidak mudah berubah. Sebagai hukum yang lebih umum dan kuat, perubahan di dalamnya menyebabkan gangguan yang lebih besar. Untuk menghindari gangguan, perubahan konstitusi harus lebih lambat dari pada hukum lainnya. Oleh sebab itu, mengubah konstitusi biasanya memerlukan prosedur yang lebih berat dan biaya yang lebih besar daripada perubahan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>34</sup>

Menurut Venter, konsep konstitusi itu sendiri sifatnya dinamis. Jhnon P. Wheeler, Jr., terang-terangan berpendapat bahwa perubahan suatu konstitusi adalah sebuah keniscayaan. Romano Prodi

---

33 *Ibid.*, hlm. 39.

34 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Sejarah dan Perkembangan Konstitusi di Indonesia”, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>, diakses pada 16 Mei 2021.

mengatakan bahwa konstitusi yang tidak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas yang terus berubah-ubah. Mengenai perubahan, Thomas Jefferson juga menitikberatkan suatu akan terjadi disebabkan oleh pemikiran manusia yang berkembang, termasuk pula perubahan hukum. Hukum secara umum juga termasuk hukum konstitusi. Pendapat lengkapnya adalah sebagai berikut: “Hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi, lembaga-lembaga pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.”<sup>35</sup>

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi haruslah mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi murni merupakan aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara atau pun keinginan dari sekelompok orang tertentu. Hal ini disebabkan esensi konstitusi merupakan konsepsi negara yang menjadi dasar dan limitasi dari konstelasi sistem penyelenggaraan negara. Suatu undang-undang dasar jika tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak memenuhi harapan aspirasi rakyat, dapat dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar baru.<sup>36</sup>

Berdasarkan teori konstitusi yang memberikan ruang untuk dilakukannya pengubahan atau amandemen atas konstitusi tertulis dalam bentuk Undang-Undang Dasar, maka dari itu perubahan atau amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebuah keniscayaan. Tujuan perubahan

---

35 Ari Bakti Winda Aji, *Op.cit.*, hlm. 55.

36 Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai the Guardian of the Constitution”, *Jurnal Konstitusi*. Vol. 16, No. 4, (2019), hlm. 791.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan Negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Selain itu, perubahan juga dilakukan untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan Negara Indonesia sekaligus mengakomodir kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.<sup>37</sup>

Kondisi pembangunan di Indonesia yang kurang berkesinambungan antara satu periode kepemimpinan presiden dengan periode kepemimpinan presiden berikutnya maka dinilai perlu untuk membuat suatu produk hukum yang memuat ketentuan atas pedoman pembangunan yang terencana. Pedoman yang dimuat dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) saat ini belum mumpuni untuk dapat menjamin pelaksanaan pembangunan yang berkesinambungan. Oleh karena itu, diperlukan suatu produk hukum baru yang mampu mengakomodir urgensi ini. Ketetapan MPR dinilai sebagai produk hukum paling ideal untuk memuat ketentuan mengenai pedoman pembangunan nasional yang disebut sebagai Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Secara hierarkis, kedudukan hukum Ketetapan MPR kuat sebab berada di atas undang-undang.<sup>38</sup> Prosedur perubahannya juga lebih mudah jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu diberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. Hal ini dapat dilakukan melalui amandemen kelima terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan PPHN dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini seyogyanya dapat dilakukan sebab dalam teori konstitusi itu sendiri diperbolehkan untuk melakukan perubahan atas konstitusi demi memenuhi harapan dan aspirasi rakyat.

---

37 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.*, hlm. 198-199.

38 Lihat Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



### 3. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *kratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Ide Negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun, dalam bukunya *statesman and the law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan Negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum dalam wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.<sup>39</sup>

Konsepsi negara hukum yang mula-mula berkembang di benua Eropa adalah negara hukum penjaga malam (*nachtwachterstaats*). Sebutan negara penjaga malam didasarkan pada fungsi yang harus dijalankan oleh negara (penguasa) dalam suatu negara, yakni menjaga ketertiban dan ketentraman. Dalam ide penjaga malam, tugas utama negara adalah memelihara ketertiban dan ketentraman, sedangkan urusan perekonomian dan kesejahteraan rakyat dianggap diabaikan merupakan urusan masing-masing individu. Ketertiban dan ketentraman perlu dijaga oleh negara atau penguasa supaya masing-masing individu dapat melakukan aktivitas dengan aman untuk memenuhi kebutuhan kehidupannya. Dengan demikian, ide negara hukum penjaga malam

menghendaki pemisahan tugas negara dan rakyat (*staatsonthouding*).<sup>40</sup>

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai dipopulerkan di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to of law of the constitution*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sendiri yaitu sistem hukum sendiri.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengikrarkan diri sebagai negara hukum, hal ini telah tegas termaktub dalam Pasal 1 angka 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi (*the highest law*) bahwa Indonesia adalah negara hukum. Semangat untuk menempatkan hukum prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “The International Commission of Jurists” itu adalah:

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

Prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun

---

39 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 129-130.

40 Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum*, (Jakarta: ERLANGGA, 2010), hlm. 22-26.

Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya, yaitu sebagai berikut:<sup>41</sup>

1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law);

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.

2. Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law);

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik.

3. Asas Legalitas (Due Process of Law); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (due process of law), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

4. Pembatasan Kekuasaan;

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.

5. Organ-Organ Eksekutif Independen;

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat “independent”, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-

---

41 Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Paper disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (independent and impartial judiciary). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas yudisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).

7. Peradilan Tata Usaha Negara;

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (administrative court) oleh pejabat administrasi negara.

8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.

10. Bersifat Demokratis (Demokratische Rechtsstaat);

Dianut dan dipraktikkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-

undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (Welfare Rechtsstaat); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial;

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

#### 4. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan terdiri atas dua kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Masing-masing mempunyai pengertian. Apabila digabungkan, kedua kata tersebut menjadi suatu pengertian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Dilihat dari segi etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud misalnya:<sup>42</sup>

- a. Sistem urat saraf dalam tubuh kita, sistem pemerintahan.
- b. Sekelompok pendapat, peristiwa, kepercayaan, dan sebagainya.
- c. Cara (metode) yang diatur untuk melakukan sesuatu.

Yang dimaksud dengan pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud untuk melakukan sesuatu.
- b. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet).

---

<sup>42</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas, 1983), hlm 171. Dikutip dari buku Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 56.

c. Pemerintahan adalah perbuatan memerintah.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya, jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang hanya menjalankan tugas eksekutif, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.<sup>43</sup> Secara luas berarti pengertian sistem pemerintahan itu menjaga kestabilan masyarakat, menjaga tingkah laku kaum mayoritas maupun minoritas, menjaga fondasi pemerintahan, menjaga kekuatan politik, pertahanan, ekonomi, dan keamanan. Sehingga menjadi sistem pemerintahan yang kontinu, dimana seharusnya masyarakat bisa ikut turut andil dalam pembangunan sistem pemerintahan tersebut. Hingga saat ini hanya sedikit negara yang bisa mempraktikkan sistem pemerintahan itu secara menyeluruh. Secara sempit, sistem pemerintahan sebagai sarana kelompok menjalankan roda pemerintahan guna menjaga kestabilan negara dalam waktu relatif lama mencegah adanya perilaku reaksioner maupun radikal dari rakyatnya itu sendiri.

Sejalan dengan konsep pembagian kekuasaan yang berasal dari pemikiran John Locke maupun Montesquieu, maka pemerintahan yang telah dibagi (*divided*) dalam cabang-cabang kekuasaan tersebut secara serta merta harus dipisahkan (*separated*). Pembagian kekuasaan yang demikian ini pada dasarnya akan memberikan ruang bagi rakyat atau warga negara. Hal ini dapat digambarkan apabila kekuasaan tersebut sama sekali tidak dibagi dalam cabang-cabang kekuasaan, maka hak asasi manusia rakyat dari negara tersebut tidak akan mendapatkan ruang. Dengan kata lain kecenderungan adanya perluasan kekuasaan akan semakin besar yang berujung pada penyimpangan dan pelanggaran hak-hak dasar rakyat. Jadi pada intinya pembagian maupun pemisahan kekuasaan itu sendiri bermakna pada pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Selanjutnya apabila merujuk pada kata-kata dari Lord John Emerich Edward Dalberg Acton

43 *Ibid.*, hlm 57.

yang mengatakan bahwa: “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”, maka dapat dimaknai bahwa dalam pernyataan dimaksud terdapat korelasi yang erat antara kekuasaan atau kewenangan dan penyimpangan. Pembagian kekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, dan cabang kekuasaan yudikatif tersebut pada dasarnya berjalan dalam suatu mekanisme tertentu yang disebut sebagai sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan seringkali dimaknai pula dengan sistem demokrasi, yang merupakan implementasi demokrasi secara institusional dan bersifat sistemik, pendapat Kranenburg dan Sabaroedin yang menyatakan bahwa demokrasi modern secara implementatif dapat dibagi menjadi tiga jenis:

- a) Pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer, yaitu terdapat hubungan yang erat antara lembaga representatif/legislatif dengan lembaga legislatif
- b) Pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan.
- c) Pemerintahan rakyat yang representatif, dikontrol oleh pengaruh rakyat secara langsung (referendum dan inisiatif rakyat).<sup>44</sup>

Ketiga jenis sistem pemerintahan yang mengimplementasikan demokrasi modern tersebut pada hakikatnya merupakan suatu preferensi, yang dipilih salah satunya oleh suatu negara, dengan kalimat lain, negara dapat memilih apakah menggunakan pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer, yaitu terdapat hubungan yang erat antara lembaga representatif/legislatif dengan lembaga eksekutif, yang disebut pula dengan sistem pemerintahan parlementer. Negara memilih pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan atau yang disebut sebagai sistem pemerintahan presidensial, ataukah suatu negara memilih mengimplementasikan pemerintahan rakyat yang representatif, yang dikontrol oleh pengaruh rakyat secara langsung dengan menggunakan mekanisme referendum dan inisiatif rakyat. Bahkan suatu negara dapat saja menggunakan suatu sistem yang merupakan gabungan dari berbagai sistem pemerintahan yang ada, dengan mengambil keuntungan dari masing-

---

44 Kranenburg dan B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1975), hlm. 101.

masing keunggulan dari masing-masing sistem pemerintahan yang ada tersebut.

Pada umumnya sistem pemerintahan itu dikenal dua macam, yakni Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Sistem Pemerintahan Presidensial. Sementara Sri Soemantri menyebutkan sistem ketiga, yakni sistem pemerintahan quasi. Sistem pemerintahan quasi ini diartikan sebagai sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur yang terdapat sistem presidensial maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlemeter.<sup>45</sup>

### 1) Sistem Pemerintahan Parlemeter

Sistem pemerintahan dengan bentuk Kabinet Parlemeter, yaitu kabinet yang menteri-menterinya bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini karena parlemen yang memilih menteri-menteri yang tepat begitu juga perdana menteri sendiri. Anggota parlemen dapat menjatuhkan setiap kesalahan masing-masing menteri.

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest, ada empat cara berkenaan dengan sistem pemerintahan kabinet parlemeter sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. It is based upon the diffusion of power principle. (Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pembagian kekuasaan).
- b. There is mutual responsibility between the executive and legislature, hence the executive may dissolve the legislature or must resign together with the rest of the cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature. (Di mana terjadi tanggung jawab berbalas-balasan antara eksekutif boleh membubarkan parlemen (legislatif) atau sebaliknya eksekutif sendiri yang harus meletakkan jabatan bersama-sama kabinetnya yaitu di waktu kebijaksanaan pemerintah tidak lagi dapat diterima oleh kebanyakan suara para anggota sidang yang ada dalam parlemen tersebut).
- c. There is also mutual responsibility between the executive and the cabinet. (Dalam hal ini juga terjadi pertanggungjawaban bersama

---

45 Sri Soemantri, *Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam Komisi Yudisial, Bungai Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2006), hlm. 24-25.

46 Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm. 74.



(timbang balik) antara perdana menteri dengan kabinetnya).

- d. The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular head of state (Monarch of president), according to the support of the majority in the legislature. (Pihak eksekutif (baik perdana menteri maupun para menteri secara perseorangan) terpilih sebagai kepala pemerintahan dan pemegang masing-masing departemen negara, sesuai dukungan suara mayoritas parlemen).

Sistem Pemerintahan Parlemen berasal dan pertama kali negara yang melaksanakannya adalah Kerajaan Britania Raya, kemudian banyak diikuti oleh negara-negara lain, terutama negara jajahan Inggris, seperti Kerajaan Malaysia, India, dan lain-lain. Sistem ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: <sup>47</sup>

1. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan dan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen dan mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen.
3. Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat misi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang dari padanya harus mengundurkan diri.
4. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala negara (presiden/raja/ratu) atas saran perdana menteri membubarkan parlemen.

## 2) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan dengan bentuk Kabinet Presidensial, yaitu kabinet yang menteri menterinya bertanggung jawab kepada presiden, agar para menteri tidak berlindung di bawah kekuasaan presiden apabila melakukan kesalahan. Badan legislatif (parlemen) dengan badan eksekutif (presiden dan menterinya) harus saling mengawasi

<sup>47</sup> Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 35. Dikutip dari buku Dasril Radjab, *Ibid.*, hlm. 59-60.

secara ketat (checking power with power). S.L. Witman dan J.J. Wuest mengemukakan empat ciri sebagai berikut: <sup>48</sup>

- a. It is based upon the separation of power principle (Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan).
- b. The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership. (Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen).
- c. There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive (Dalam hal ini tidak ada tanggung jawab yang beralasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung jawab sama sekali tertuju pada presiden sebagai kepala pemerintahan).
- d. The executive is chosen by the electorate (Presiden dipilih langsung oleh rakyat).

Sistem Pemerintahan Presidensial dilaksanakan secara murni hanya di Negara Republik Amerika Serikat. Sistem ini banyak pula diikuti oleh negara lainnya dengan modifikasi tertentu, seperti Republik Filipina. Sistem ini mempunyai ciri sebagai berikut: <sup>49</sup>

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus juga berkedudukan sebagai kepala negara dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh Undang- Undang Dasar.
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi oleh sejumlah pemilih, oleh karena itu ia bukan bagian dari badan legislatif.
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif, dan dalam hal ini tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.

---

48 Inu Kencana Syafie, *Op.cit.*, hlm. 74.

49 Soembodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Eresco, 1988), hlm. 275. Dikutip dari buku Dasril Radjab, *Op.cit.*, hlm. 60.

4. Sebagai imbangannya presiden tidak mempunyai kewenangan membubarkan badan legislatif.

### 3) Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem pemerintahan dengan bentuk Kabinet Campuran, yaitu kabinet yang presidennya tidak hendak kehilangan kekuasaan ketika anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah. Oleh karena itu, yang jatuh hanya perdana menteri dan menteri-menterinya, tetapi presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.

### 4) Sistem Pemerintahan Kabinet Komunis

Sistem pemerintahan dengan bentuk Kabinet Komunis, yaitu kabinet yang kepala pemerintahan maupun kepala negara dijabat secara *ex officio* oleh pimpinan partai komunis, mulai dari tingkat pusat sampai kepada tingkat kepala daerah, karena partai komunis yang ada di daerah sekaligus menjadi kepala daerah dan kepala wilayah.<sup>50</sup>

Berdasarkan Pembukaan UUD 1945 Alinea IV yang berbunyi, “bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.” Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.” Dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah Republik. Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut Sistem Pemerintahan Presidensial.

---

50 Inu Kencana Syafie, *Op.cit.*, hlm 75.

Secara teori, berdasarkan UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun dalam prakteknya banyak bagian-bagian dari sistem pemerintahan parlementer yang masuk ke dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sehingga bisa dikatakan bahwa sistem pemerintahan yang berjalan di Indonesia adalah sistem pemerintahan yang merupakan gabungan atau perpaduan antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer. Apalagi jika dilihat dari sejarahnya, Indonesia mengalami beberapa kali Periodisasi Sistem Pemerintahan, di antaranya:

- a. Pada tahun 1945-1949, Indonesia pernah menganut Sistem Pemerintahan Presidensial.
- b. Pada tahun 1949-1950, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer semu.
- c. Pada tahun 1950-1959, Indonesia masih menganut sistem pemerintahan parlementer dengan demokrasi liberal.
- d. Pada tahun 1959 - 1966, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial berdasarkan demokrasi terpimpin.
- e. Pada tahun 1966-1998 (Orde Baru), Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Perubahan dalam sistem pemerintahan tidak hanya berhenti sampai disitu saja. Karena terjadi perbedaan pelaksanaan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sebelum UUD 1945 diamandemen dan setelah terjadi amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 - 2002. Sekarang ini sistem pemerintahan di Indonesia masih dalam masa transisi. Sebelum diberlakukannya sistem pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen keempat tahun 2002, sistem pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring adanya transisi menuju sistem pemerintahan baru. Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut.

- a. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
- b. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.

- c. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
- d. Kabinet/menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
- e. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
- f. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, dan Mahkamah Konstitusi.

Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial. Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut:

“Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran)”.

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme *check and balances*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.<sup>51</sup>

---

51 Inu Kencana Syafie, *loc.cit.*

## 5. Asas Pemisahan Kekuasaan, Pembagian Kekuasaan dan Checks and Balances

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, prinsip atau asas negara hukum Indonesia diatur dalam Penjelasan Umum pada bagian Sistem Pemerintahan Negara pada angka I, yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*). Sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945, prinsip atau dasar asas negara hukum Indonesia diatur dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pengaturan negara hukum ini menegaskan bahwa segala sesuatu yang dilakukan di wilayah Negara Republik Indonesia haruslah menurut dan sesuai dengan hukum.

Konsep *rechtsstaat* merupakan hasil dari perjuangan melawan absolutisme sehingga sifatnya revolusioner.<sup>52</sup> Konsep *rechtsstaat* dikembangkan oleh pemikir hukum Eropa Kontinental untuk membatasi kekuasaan raja-raja yang memerintah secara absolut. Oleh karena itu konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Adapun menurut Ni'matul Huda, ciri-ciri *rechtstaat* adalah:<sup>53</sup>

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Salah satu ciri dari *rechtsstaat* di atas adalah adanya pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*). Prinsip pembagian kekuasaan merupakan salah satu ajaran yang tidak lepas dari prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Menurut sejarah, persoalan pemisahan kekuasaan pertama sekali telah disinggung oleh seorang sarjana Yunani, yaitu Aristoteles. Kemudian, John Locke dengan aliran hukum alamnya menulis ajarannya tentang negara dan hukum dalam bukunya *Second Treatise on Civil Government*. Aliran hukum alam tersebut bertujuan untuk melawan atau membatasi kekuasaan absolut

---

52 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.*, hlm. 82.

53 *Ibid.*

negara yang diajarkan Niccollo Machiavelli dan Jean Bodin.<sup>54</sup>

Menurut John Locke, negara memiliki tugas untuk menetapkan dan melaksanakan hukum alam. Hukum alam di sini dalam pengertian yang luas, yaitu negara tidak hanya menetapkan dan melaksanakan hukum alam saja, tetapi dalam membuat peraturan-peraturan atau undang-undang, negara pun harus juga berpedoman pada hukum alam. Peraturan yang ditetapkan dengan sewenang-wenang tidaklah merupakan hukum alam karena cenderung tidak ditaati, dan hanya akan menimbulkan ketidakpastian saja.<sup>55</sup> Sehingga John Locke membagi tugas negara, yaitu:

1. Legislatif, yaitu membuat atau menetapkan peraturan;
2. Eksekutif dan yudikatif, yaitu melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dan mengawasi pelaksanaan terhadap peraturan-peraturan tersebut;
3. Federatif, yaitu mengatur hubungan dengan negara-negara lain.

Ketiga tugas negara yang diajarkan John Locke tersebut dikembangkan oleh Montesquieu. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu adalah seorang pemikir besar tentang negara dan hukum yang hidup pada tahun 1689 sampai 1755. Montesquieu saat itu merasakan sistem pemerintahan absolutisme yang dijalankan Perancis, misalnya adalah raja dapat memasukkan seseorang ke dalam penjara tanpa alasan yang jelas dan tidak melalui proses pengadilan. Saat itu Montesquieu melihat keadaan di Inggris, di sana terdapat pemisahan kekuasaan yang dibagi menjadi tiga, yaitu:<sup>56</sup>

1. Kekuasaan perundang-undangan oleh lembaga legislatif;
2. Kekuasaan melaksanakan pemerintahan oleh lembaga eksekutif, dan;
3. Kekuasaan kehakiman oleh lembaga yudikatif.

Montesquieu berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan tersebut dapat menghilangkan adanya tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa. Ajaran ini kemudian diberi nama Trias Politica oleh

54 Soehino, *Op.cit.*, hlm. 107.

55 *Ibid.*, hlm. 108.

56 *Ibid.*, hlm. 117.

Immanuel Kant. Namun, ajaran Trias Politica ini tidak dapat diterapkan sepenuhnya sebagaimana keinginan Montesquieu, sebab apabila dipisahkan secara tegas, tidak ada kerja sama dan kesatuan. Menurut Soehino, alasan ajaran pemisahan kekuasaan (Trias Politica) dari Montesquieu tidak dapat dilaksanakan pada negara-negara modern adalah sebagai berikut:<sup>57</sup>

1. Pemisahan kekuasaan secara mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak dapat ditempatkan di bawah pengawasan dari suatu badan kenegaraan yang lain. Tidak adanya pengawasan tersebut memungkinkan suatu badan melampaui kekuasaannya. Ketiga lembaga tersebut dalam praktiknya dapat saling mengawasi. Sistem pengawasan yang dilaksanakan serta dikembangkan dalam praktik ini disebut checks and balances. Tujuannya adalah agar ketiga kekuasaan tersebut selalu terdapat keseimbangan dalam keadaan-keadaan tertentu.
2. Trias Politica Montesquieu yang mengemukakan ajaran pemisahan kekuasaan mutlak tidak dapat berdampingan dengan ajaran kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh Rousseau, yang menjadi dasar dari sistem pemerintahan langsung dan sistem echo.
3. Pada negara-negara hukum modern, sangat sulit apabila satu badan kenegaraan hanya disertai satu fungsi atau kekuasaan saja, sehingga kadang-kadang lebih dari itu.

Perkembangan negara hukum modern saat ini sampai pada Trias Politica yang tidak mutlak. Pemikiran Trias Politica Montesquieu tidak dapat dijalankan sepenuhnya, sehingga pemisahan kekuasaan tidak berarti bahwa pembagian tersebut dilakukan secara ketat dalam praktik ketatanegaraan. Hal ini disesuaikan dengan sistem politik dari masing-masing negara yang bersangkutan.<sup>58</sup> Soehino juga berpandangan bahwa ajaran Trias Politica Montesquieu kiranya hanya mungkin dapat dilaksanakan secara konsekuen pada negara hukum dalam pengertian sempit, seperti yang pernah dikemukakan oleh Immanuel

---

57 *Ibid.*, hlm. 217-218.

58 Lintje Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: ANDI, 2018), hlm. 52.



Kant dan Fichte, yaitu negara yang tugasnya hanya membuat dan mempertahankan hukum. Artinya, negara dan masyarakat terpisah, sehingga negara tidak boleh mengurus permasalahan masyarakat, terutama masalah perekonomian.<sup>59</sup>

Kekuasaan yang telah dibagi-bagi tersebut pun disadari belum tentu dapat berjalan dengan baik, misalnya kekuasaan eksekutif masih dapat menggunakan kekuasaannya melebihi batas, begitu pun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Terhadap hal tersebut, agar mencegah kekuasaan yang dibagi-bagi tersebut tidak melampaui batas dalam menggunakan kekuasaannya, maka dikenal asas checks and balances atau sistem perimbangan kekuasaan. Asas check and balances memiliki makna yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif berada dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengawasi satu sama lain. Asas checks and balances merupakan asas yang bertujuan membendung masing-masing kekuasaan untuk bertindak melampaui batas kekuasaannya.<sup>60</sup> Sebab setiap pemegang kekuasaan berpotensi menyalahgunakan kekuasaannya.

Dalam proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat terhadap UUD NRI Tahun 1945, MPR telah memiliki dasar kesepakatan berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam Panitia Ad Hoc I (PAH I) Badan Pekerja MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); perubahan dilakukan dengan cara adendum. Selain itu, pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas menggunakan prinsip checks and balances. Kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan untuk menentukan substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.<sup>61</sup>

---

59 Soehino, *Op.cit.*, hlm. 219.

60 Lintje Anna Marpaung, *Op.cit.*, hlm. 53.

61 Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil*

Katin Subiantoro pada Rapat PAH I BP MPR ke-20, menyatakan bahwa sesungguhnya prinsip checks and balances adalah salah satu perwujudan dari paham kedaulatan rakyat, dimana ketiga bidang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah lembaga negara yang sederajat, dan sama-sama bersumber pada pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>62</sup> Pentingnya prinsip checks and balances ini menurut Hamdan Zoelva juga berkaitan dengan kedaulatan rakyat. Kedaulatan yang ada di tangan rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang ada sesuai dengan tugas dan kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Kalau dalam kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka checks and balances tidak ada sebab pada prinsipnya semua diambil oleh kedudukan tertinggi yang dilaksanakan oleh MPR.<sup>63</sup>

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, telah terjadi perubahan mendasar dalam proses ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia. Supremasi MPR berubah menjadi sama kedudukannya dengan lembaga negara lain. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan yang menyebutkan “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” menegaskan bahwa:<sup>64</sup>

1. Kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya;
2. Kedaulatan rakyat harus diselenggarakan atau dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945;
3. Organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat tidak terbatas hanya pada MPR, melainkan semua lembaga negara yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang. Sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan di bidang pemerintahan negara. Begitu juga Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat

---

*Pembahasan 1999-2002, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara* (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 4.

62 *Ibid.*, hlm. 354.

63 *Ibid.*, hlm. 355.

64 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.*, hlm. 158.

secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa Negara Republik Indonesia tidak menganut Trias Politica secara mutlak dikarenakan adanya kerja sama antara lembaga negara yang bertujuan untuk mengawasi. Menurut Miriam Budiardjo, Indonesia menganut Trias Politica dalam arti pembagian kekuasaan. Hal ini terlihat dari pembagian bab dalam UUD NRI Tahun 1945. Misalnya, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>65</sup> Kerja sama presiden dengan lembaga negara lain juga terlihat dengan jelas. Hal ini dikarenakan telah ada kesadaran untuk memperkuat check and balances antara cabang-cabang kekuasaan, bahkan melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yaitu “asas kekeluargaan”.<sup>66</sup>

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat, pelaksana kedaulatan rakyat, serta lembaga tertinggi negara “seolah” dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya.<sup>67</sup> Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Konsekuensinya adalah MPR berada pada kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara lain dan presiden menjadi tidak tunduk dan tidak bertanggung jawab kepada MPR. Tidak hanya itu, MPR juga tidak berwenang lagi memilih presiden dan wakil presiden, sebab rakyat yang akan memilihnya secara langsung.<sup>68</sup>

Prinsip checks and balances dalam hubungan lembaga eksekutif dengan legislatif dan yudikatif dapat dilihat dalam Perubahan Pasal 13 dan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan Presiden diimbangi dengan adanya DPR dan Mahkamah Agung. Kehadiran DPR sebagai lembaga legislatif dalam kekuasaan Presiden adalah untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta

---

65 Lintje Anna Marpaung, *Op.cit.*, hlm. 55.

66 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.*, hlm. 107.

67 *Ibid.*, hlm. 108.

68 Lihat Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dan menerima penempatan duta negara lain. Ditambah lagi, Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Sedangkan asas checks and balances yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif terhadap Presiden adalah memberikan pertimbangan kepada Presiden saat memberi grasi dan rehabilitasi. Selain itu, Mahkamah Agung memberikan pengawasan terhadap peraturan pemerintah yang dikeluarkan lembaga eksekutif melalui pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Kekuasaan membentuk undang-undang menurut Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sesudah perubahan menjadi dipegang oleh DPR. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga dapat mengajukan rancangan undang-undang menurut Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Prinsip checks and balances yang dilakukan oleh Presiden terhadap legislatif ini adalah dalam hal mengajukan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang untuk mendapat persetujuan bersama dan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang. Sedangkan prinsip checks and balances yang dilakukan oleh yudikatif adalah dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Khusus kekuasaan yudikatif, UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka.<sup>69</sup> Sehingga asas checks and balances dilakukan bukan untuk mempengaruhi tindakan dan putusannya. Prinsip perimbangan dalam lembaga yudikatif dapat dilihat dalam pengisian jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi. Calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial (KY) kepada DPR untuk mendapat persetujuan yang kemudian ditetapkan oleh Presiden sebagai Hakim Agung. Sedangkan Calon Hakim Konstitusi diusulkan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden. Proses pengusulan Calon Hakim Agung dan Calon Hakim Konstitusi tidak bermaksud dan tidak boleh diartikan bahwa Hakim Agung dan Hakim Konstitusi akan berada di bawah pengaruh lembaga yang mengusulkannya. Sebab setelah menjadi Hakim Agung dan Hakim

---

69 Lihat Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi, mereka berada dalam lembaga yang merdeka (yudikatif) berdasarkan Undang-Undang Dasar dan sejajar dengan lembaga negara lain sebagai lembaga tinggi negara.

Ditinjau dari segi waktu, Negara Republik Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus negara pertama di dunia pada abad ke-21 yang membentuk Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan-gagasan hukum kenegaraan yang baru dan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan antar cabang-cabang kekuasaan negara (checks and balances).<sup>70</sup> Tugas Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar juga merupakan bagian dari asas checks and balances. yaitu berkaitan untuk menilai adanya pelanggaran terhadap asas checks and balances juga.

Selain itu, Putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar belum dapat secara langsung memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebab Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan “jembatan” bagi DPR untuk mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Sebab kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar ada pada MPR. Sistem seperti ini merupakan bagian juga dari asas checks and balances.

Pelaksanaan asas checks and balances sangat bergantung pada Pasal-pasal yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sangat terbatas. Oleh karena itu, pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara dapat dijadikan sebagai alat checks and balances antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Laporan perkembangan dalam rangka mencapai pembangunan yang berkesinambungan melalui haluan negara dapat digunakan sebagai alat checks and balances antar lembaga negara dan dapat dijadikan alat checks juga bagi rakyat apakah lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 menjalankan kewenangannya

---

70 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I* (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 329.

dengan baik dan dalam kepentingan melakukan kedaulatan rakyat.

## 6. Teori Haluan Negara

Menurut Jimly Ashiddiqie, sebelum amandemen UUD 1945, bahwa haluan negara mencakup beberapa pengertian:<sup>71</sup>

1. Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945
2. Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan – ketetapan MPRS
3. Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam ketetapan MPR tentang GBHN
4. Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN

Haluan negara adalah haluan tentang penyelenggaraan negara dalam garis – garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang disusun sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang disusun sebagai bentuk perencanaan yang berkesinambungan yang hendak dicapai dalam sistem pembangunan nasional oleh sebuah negara. Haluan negara ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas dan maju serta sejahtera untuk kurun waktu lima tahun kedepan.<sup>72</sup>

Haluan negara dapat dibagi menjadi dua substansi. Pertama, haluan negara yang bersifat ideologis berisi prinsip – prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal – pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang – undangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Sedangkan substansi yang kedua, adalah Haluan Negara yang bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh dan terpadu dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan bidang dan ruang.<sup>73</sup>

71 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media, 2010), hlm. 18.

72 Fence M. Wantu, dkk, *Op.cit.*, hlm. 14.

73 Yudi Latif, “Rancang Bangun GBHN”, Kompas, Edisi 30 Agustus 2016.

Haluan Negara yang telah disahkan merupakan peta jalan (road map) seluruh bangsa dan negara juga mencakup seluruh bidang. Baik ekonomi, politik, sosial, keamanan pertahanan, pendidikan dan kebudayaan. Program diterjemahkan dari ideologi bangsa dan konstitusi negara. Karena merupakan garis-garis besar, Haluan negara akan dibuat sebagai dokumen yang ringkas, dan jelas. Hal-hal detail akan diterjemahkan dalam program setiap lembaga negara. Khusus haluan pembangunan akan didetailkan oleh presiden dan jajaran pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Haluan negara harus memuat arah jangka panjang yang akan dicapai bangsa ini dalam waktu yang lama.<sup>74</sup>

Salah satu model konstruksi haluan negara adalah model DPSP. DPSP adalah model yang mencantumkan prinsip-prinsip Haluan Negara di dalam konstitusi. Prinsip-prinsip ini berisikan kewajiban negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Model DPSP mengamanatkan setiap institusi-institusi negara dalam penyelenggaraan tugas dan wewenangnya memperhatikan prinsip – prinsip ini.<sup>75</sup>

Beberapa negara telah menetapkan haluan negara masuk ke dalam konstitusinya, seperti Irlandia sejak tahun 1937 telah mencantumkan DPSP, dan beberapa negara lain seperti India, Pakistan, Filipina, Afrika Selatan dan. Seperti contoh Konstitusi Brazil, menyatakan Ketentuan ini memberikan sembilan prinsip dasar di bidang perekonomian dan pelayanan sosial yang wajib untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh negara, sedangkan dalam konstitusi Filipina terdapat enam directive principles yang berkaitan dengan perekonomian.<sup>76</sup> Dengan melihat model Haluan Negara dalam bentuk DPSP, maka sejatinya Indonesia bisa pula memiliki haluan negara yang berasal dari UUD 1945 sebagai norma dasar (grundnorm) yang perlu dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan satu tingkat di bawahnya (TAP MPR) sebagai jembatan antara norma abstrak dengan norma konkret.

---

74 Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmaji. “Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Undang-Undang Dasar”. *Masalah-Masalah Hukum Jilid*. 49, No. 2, (2020), hlm. 216.

75 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 8.

76 *Ibid.*, hlm. 129 – 132.

MPR dapat menetapkan haluan negara melalui TAP MPR yang merupakan produk perencanaan dalam rangka pedoman pembangunan nasional. MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD dan sebagai tuan rumah kebangsaan dalam rangka mengawasi jalannya kekuasaan pemerintahan yang berorientasi kepada kedaulatan rakyat. Tujuan negara dalam UUD 1945 dan Pancasila adalah nilai – nilai yang bersifat abstrak, oleh karenanya nilai-nilai abstrak tersebut dapat dijabarkan oleh MPR menjadi substansi haluan negara.

## 7. Teori Hukum Responsif

Hukum responsif adalah model atau teori yang digagas Nonet-Selznick di tengah kritik pedas Neo-Marxis terhadap liberal legalism. Seperti diketahui, legalisme liberal mengandaikan hukum sebagai institusi mandiri dengan sistem peraturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, dan benar-benar otonom. Ikon legalisme liberal adalah otonomi hukum. Wujud paling nyata dari otonomi itu adalah rezim rule of law. Dengan karakternya yang otonom itu, diyakini bahwa hukum dapat mengendalikan represi dan menjaga integritasnya sendiri. Secara historis teori “hukum responsif merupakan tujuan utama penganut realisme hukum (legal realism) dan sociological jurisprudence. Teori hukum ini menginginkan hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial, untuk mencapai tujuan ini mereka mendorong perluasan bidang lain yang memiliki keterkaitan secara hukum”.<sup>77</sup>

Hukum responsif merupakan tradisi kaum realis (legal realism) dan sosiologis (sociological jurisprudence) yang memiliki satu tema utama yaitu membuka sekat-sekat dari pengetahuan hukum. Seharusnya ada penghargaan yang tinggi kepada semua hal yang mempengaruhi hukum dan yang menjadi persyaratan bagi efektifitasnya. Pencarian hukum responsif merupakan upaya terus-menerus yang dilakukan oleh teori hukum modern. Hukum responsif berusaha mengatasi dilema antara integritas dan keterbukaan, suatu institusi responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan

---

<sup>77</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick. 2003. Law and Society in Transition: Toward Responsif Law (edisi terjemahan oleh Huma). Jakarta: Huma. <https://repository.unimal.ac.id/1744/1/Hukum%20Responsif%20Sulaiman.pdf>, diakses pada Juni 2021.



kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan ini hukum responsif memperkuat cara-cara dimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan diantara keduanya.

Hukum responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri. Oleh karena itu diperlukan panduan berupa tujuan, tujuan-tujuan ini menetapkan standar untuk mengkritisi tindakan yang mapan dan karenanya membuka kesempatan untuk terjadinya perubahan. Pada saat yang bersamaan, jika benar-benar dijadikan pedoman tujuan dapat mengontrol diskresi administratif, sehingga dapat mengurangi risiko terjadinya penyerahan institusional. Sebaliknya ketiadaan tujuan berakar pada kekakuan serta oportunistik. Hukum responsif beranggapan bahwa tujuan dapat dibuat cukup obyektif dan cukup berkuasa untuk mengontrol pembuatan peraturan yang adaptif.

Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Suatu contoh yang lazim untuk hal ini adalah doktrin “due process”. Sebagai doktrin konstitusional “due process” mungkin hanya dipahami sebagai nama untuk serangkaian peraturan, yang dipaparkan secara historis, yang melindungi hak-hak atas pemberitahuan (right of notice), untuk didengar dalam persidangan, peradilan dengan sistem juri, dan hal lain semacam itu. Secara lebih spesifik hukum responsif mendorong dan mengembangkan kesopanan dalam dua cara pokok yaitu:

- a. Mengatasi kondisi sempitnya pandangan dalam moralitas komunal. Otoritas tujuan yang tumbuh cenderung mengurangi preskripsi dan simbolisme. Hukum responsif menuntut bahwa kebiasaan dan moralitas, sejauh moralitas dan kebiasaan ini mengklaim otoritas hukum, harus dijustifikasi oleh suatu penilaian rasional mengenai pengorbanan dan manfaat. Salah satu akibatnya adalah tekanan untuk mendeskriminalisasi pelanggaran-pelanggaran terhadap nilai-nilai moral yang berlaku. Tatanan hukum lalu lebih beradab, atau tepatnya bahwa tatanan tersebut menjadi lebih santun, lebih menerima keragaman budaya, tidak terlalu mudah menjadi kejam terhadap hal-hal yang menyimpang dan eksentrik. Hal ini tidak lantas berarti bahwa hukum melepaskan diri dari konsensus

moral masyarakat. Ia hanya lebih menemukan konsensus di dalam aspirasi-aspirasi yang umum daripada di dalam norma perilaku yang spesifik, ia berusaha mengklarifikasi nilai-nilai yang dipertaruhkan dalam tatanan moral, sehingga akan membebaskan budaya dan tafsiran-tafsiran sempitnya.

- b. Mendorong suatu pendekatan baru terhadap krisis-krisis ketertiban umum yaitu suatu pendekatan yang berpusat pada masalah (problem centered) dan yang integratif secara sosial. Menurut hukum responsif rekonstruksi hubungan sosial dianggap sebagai sumber utama untuk mencapai ketertiban umum. Dengan kata lain, hukum responsif dapat lebih siap mengadopsi “paradigma politik” dalam menginterpretasikan ketidakpatuhan dan ketidaktertiban. Paradigma tersebut menggunakan suatu model pluralistik dari struktur kelompok di dalam masyarakat, dan karenanya menekankan realitas dan meneguhkan legitimasi konflik sosial. Ketidakpatuhan mungkin dapat dilihat sebagai perbedaan pendapat, dan penyimpangan sebagai munculnya suatu gaya hidup baru, kerusuhan tidak dianggap sebagai aksi massa yang tidak masuk akal atau sekedar merusak namun dipuji karena relevansinya sebagai proses sosial. Dengan jalan ini, seni negosiasi, diskusi, dan kompromi secara politis dan juga sopan ikut dilibatkan.

Ide utama hukum progresif adalah membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan bukan justru membelenggu, manusia-manusialah yang berperan lebih penting. Progresif berasal dari kata progress yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.<sup>78</sup>

Konsep hukum responsif tampaknya cukup menjanjikan perbaikan hukum di Indonesia, namun amat disayangkan perkembangan wacana hukum responsif masih terbatas pada kalangan tertentu saja, belum banyak yang mengetahui apalagi memahami konsep hukum ini terutama mereka yang memiliki kompetensi di bidang ilmu hukum. Benang merah yang dapat ditarik dari gagasan hukum progresif

---

78 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 89.

menurut Satjipto Rahardjo adalah seyogyanya penegak hukum bahkan kita semua harus berani keluar dari alur tradisi penegak hukum yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan an-sich. Sebab hukum bukanlah semata-mata ruang hampa yang steril dari konsep-konsep non hukum. Hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang senyatanya dan dapat diterima oleh dan bagi semua insan yang ada di dalamnya.

Hukum responsif berusaha mengatasi dilema antara integritas dan keterbukaan, suatu institusi responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan ini hukum responsif memperkuat cara-cara dimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan diantara keduanya.

Hukum responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri. Oleh karena itu diperlukan panduan berupa tujuan, tujuan-tujuan ini menetapkan standar untuk mengkritisi tindakan yang mapan dan karenanya membuka kesempatan untuk terjadinya perubahan. Pada saat yang bersamaan, jika benar-benar dijadikan pedoman tujuan dapat mengontrol diskresi administratif, sehingga dapat mengurangi risiko terjadinya penyerahan institusional. Sebaliknya ketiadaan tujuan berakar pada kekakuan serta oportuniste. Hukum responsif beranggapan bahwa tujuan dapat dibuat cukup obyektif dan cukup berkuasa untuk mengontrol pembuatan peraturan yang adaptif.

Perbedaan fokus pembangunan dalam dua pemerintahan ketika pergantian presiden telah membawa Indonesia ke dua arah yang berbeda, dapat kita sorot bahwa Sepanjang tiga tahun kepemimpinan Jokowi-JK, porsi APBN untuk fungsi ekonomi mencapai 21,5 persen dari total belanja pemerintah. Fungsi ekonomi ditujukan untuk mendukung upaya percepatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dengan memperkuat daya dorong ekonomi yang antara lain didukung oleh pembangunan transportasi, infrastruktur, energi, serta kedaulatan pangan. Jika menilik pemerintahan sebelumnya, terdapat beberapa perbedaan cukup mencolok. Selama 5 tahun kepemimpinan SBY-Boediono, porsi untuk fungsi pelayanan masyarakat sangat

mendominasi belanja negara, melebihi dari 60 persen. Sedangkan, porsi fungsi ekonomi dalam postur belanja pemerintah hanya 9,3 persen. Akan halnya, fungsi perlindungan sosial tidak sampai 1 persen dari total belanja.<sup>79</sup> Hal ini menunjukkan bahwa perumusan haluan negara melalui SPPN lebih didominasi oleh sudut pandang Presiden, yang tentu akan berimplikasi pada kesinambungan pembangunan nasional.

Untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional dalam hal terjadi pergantian Kepemimpinan Presiden, diperlukan adanya diperlukan keterpaduan pembangunan pertahanan, pembangunan keamanan dalam negeri, dan pembangunan keamanan sosial. Pokok-pokok haluan negara yang pada dasarnya sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan hukum sebagai suatu sistem yang sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.

## 8. Teori Norma Peraturan Perundang-Undangan

Norma berasal dari kata nomos yang artinya nilai. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.<sup>80</sup> Menurut I Gde Pantja Astawa, norma atau kaidah dapat diartikan sebagai patokan atau standar yang dibutuhkan dan harus dipatuhi oleh manusia, baik sebagai individu maupun dalam kehidupan bermasyarakat berdasarkan nilai-nilai tertentu yang berisikan perintah dan larangan.<sup>81</sup>

### 1) Isi dan Sifat Norma Hukum

Secara umum, norma hukum berisikan 1) suruhan (gebod), yaitu berisi apa yang harus dilakukan oleh manusia, berupa suatu

<sup>79</sup> Nazmi Haddyat Tamara, "Analisis Beda Fokus Jokowi dan SBY Alokasikan Anggaran", <https://katadata.co.id/zimi95/analisisdata/5e9a57afe4208/beda-fokus-jokowi-dan-sby-alokasikan-anggaran>, diakses pada Juni 2021.

<sup>80</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 131.

<sup>81</sup> Armansyah, *Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Medan: USU Press, 2012), hlm. 7.

perintah untuk melakukan sesuatu; 2) larangan (*verbod*), yaitu berisi apa yang tidak boleh dilakukan; 3) kebolehan (*mogen*), berisi apa yang dibolehkan, artinya tidak dilarang dan tidak disuruh. Sedangkan Menurut Jimly Asshidiqie, jika pengertian norma atau kaidah sebagai pelembagaan nilai itu dirinci, maka kaidah atau norma yang dimaksud dapat berisi:<sup>82</sup>

- a. Kebolehan atau yang dalam bahasa Arab disebut *ibahah*, *mubah* (*permittere*);
- b. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu, atau dalam bahasa Arab disebut *sunnah*;
- c. Anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *makruh*;
- d. Perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*), dan
- e. Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *haram* atau larangan (*prohibere*).

Berkaitan dengan sifat norma hukum, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamto menyatakan bahwa kaidah hukum memiliki sifat imperatif dan sifat fakultatif. Sifat imperatif berarti perintah yang secara apriori harus ditaati, baik berupa suruhan maupun larangan. Sedangkan sifat fakultatif berarti perintah yang tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi. Jimly Asshiddiqie juga memiliki pandangan yang sama mengenai sifat norma, bahwa kaidah-kaidah hukum dapat dibedakan antara yang bersifat imperatif dan yang bersifat fakultatif. Kaidah hukum yang bersifat imperatif disebut juga dengan hukum yang memaksa (*dwingendrecht*). Sedangkan kaidah hukum yang bersifat fakultatif dapat dibedakan lagi antara norma hukum yang mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Kadang-kadang ada pula kaidah-kaidah hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa (*dwingende*) dan mengatur (*regelende*).<sup>83</sup>

---

82 *Ibid.*, hlm. 8.

83 *Ibid.*, hlm. 9.

## 2) Teori Hierarki Norma

Hans Kelsen di dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State* menyatakan bahwa terdapat dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodinamics*). Sistem norma yang statik adalah suatu sistem norma yang melihat pada isi suatu norma, di mana suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma khusus, atau norma-norma khusus dapat ditarik dari suatu norma umum. Sedangkan sistem norma yang dinamik adalah suatu sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya.<sup>84</sup>

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam satu susunan yang hierarki, di mana norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*), yang tidak dapat ditelusuri siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Norma dasar ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar atau bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara presupposed, yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat.<sup>85</sup>

Norma dasar (*grundnorm*, *basicnorm*, *fundamentalnorm*) menyerupai atau diandaikan sebagai tatanan yang hendak diwujudkan dalam kehidupan bernegara. Hans Kelsen menggunakan konsep Stufenbau untuk mengkonstruksikan pemikiran tentang tertib yuridis. Sistem perundang-undangan mempunyai struktur piramida (mulai dari yang abstrak yaitu *grundnorm* sampai yang konkret seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan lain sebagainya). Sehingga menurut Hans Kelsen, cara mengenal suatu aturan yang legal dan tidak legal adalah mengeceknya melalui logika Stufenbau dan *grundnorm* menjadi batu uji utama.<sup>86</sup>

Adolf Merkl adalah murid dari Hans Kelsen yang mengikuti konsep teori jenjang norma hukum menyatakan bahwa suatu norma

---

84 *Ibid.*, hlm. 11.

85 *Ibid.*

86 Putera Astomo, *Op.cit.*, hlm. 135.

hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das dopelle rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma mempunyai masa berlaku (*rechtkracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>87</sup>

Ada lagi murid Hans Kelsen yang mengembangkan teori jenjang norma hukumnya, yaitu Hans Nawiasky. Di dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtlehre*, Hans Nawiasky mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana norma yang bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Selain itu, Hans Nawiasky berpandangan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri dari:<sup>88</sup>

1. Kelompok I: *Staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara)
2. Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
3. Kelompok III: *Formellgesetz* (undang-undang formal)
4. Kelompok IV: *Verordnung en autonome satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom).

Menurut Hans Nawiasky, substansi *staatsfundamentalnorn* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara (*staatsverfassung*) termasuk norma pengubahannya, sebab *staatsfundamentalnorn* telah ada sebelum

---

87 Armansyah, *Op.cit.*, hlm. 11.

88 *Ibid.*, hlm. 12.

adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar.<sup>89</sup> Hans Nawiasky tidak sependapat dengan Hans Kelsen jika norma tertinggi disebut sebagai staatsgrundnorm. Menurut Hans Nawiasky, grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi dapat berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>90</sup>

Staatsgrundgesetz merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan aturan-aturan umum yang membutuhkan peraturan pelaksanaan. Sedangkan Formellgesetz merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci serta dapat langsung berlaku dalam masyarakat dan dapat memuat sanksi pidana maupun sanksi administrasi. Verordnung en autonome satzung merupakan kelompok norma yang berada di bawah undang-undang yang berfungsi melaksanakan ketentuan-ketentuan undang-undang. Peraturan pelaksana ini bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonomi bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>91</sup> Berkaitan dengan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi menyusun struktur hierarki tata hukum Negara Republik Indonesia, yaitu:<sup>92</sup> Staatsfundamentalnorm adalah Pancasila (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945), Staatsgrundgesetz adalah Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan, Formellgesetz adalah Undang-undang, Verordnung en autonome satzung adalah secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati/Walikota.

Secara umum, hirarkis kebijakan dapat diklasifikasikan menjadi tiga yaitu kebijakan yang sifatnya fundamental, kebijakan yang sifatnya instrumental, dan kebijakan yang sifatnya operasional. Kebijakan fundamental adalah kebijakan yang memuat prinsip-prinsip dasar dan berfungsi sebagai rujukan bagi kebijakan-kebijakan di bawahnya. Dalam arti lain, kebijakan fundamental adalah petunjuk atau guidance bagi penyelenggaraan negara. Haluan negara dalam pengertian pertama ini merupakan kebijakan fundamental tersebut sehingga memiliki kedudukan yang strategis. Sedangkan kebijakan instrumental adalah kebijakan yang bersifat turunan dari kebijakan fundamental. Dalam konteks ini, visi misi dan program kerja Presiden

---

89 *Ibid.*

90 Putera Astomo, *Op.cit.*, hlm. 136.

91 Armansyah, *Op.cit.*, hlm. 12-13.

92 Putera Astomo, *Op.cit.*, hlm. 136-137.



merupakan kebijakan instrumental. Sedangkan kebijakan operasional adalah kebijakan yang sifatnya lebih teknis atau implementatif.<sup>93</sup> Pilihan bentuk hukum yang dianggap paling tepat adalah melalui Ketetapan MPR. Kedudukan hukum dari Ketetapan MPR cukup kuat, hal ini dikarenakan Ketetapan MPR berada di atas Undang-Undang. Hal tersebut juga membawa konsekuensi logis bahwa Ketetapan MPR tidak dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi. Namun, Ketetapan MPR dapat dijadikan batu uji dalam pengujian Undang-Undang baik terhadap UUD NRI Tahun 1945 maupun terhadap Ketetapan MPR. Sedangkan pilihan bentuk hukum Undang-Undang dianggap lebih lemah. Hal ini sebagaimana yang terjadi saat ini dimana Undang-Undang tidak memberikan jaminan pelaksanaan karena dalam sistem perundang-undangan tidak dikenal apa yang disebut dengan Undang-Undang Payung. Selain itu, pilihan bentuk hukum dalam Undang-Undang akan membuka kemungkinan bahwa nantinya Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

## **B. PRAKTIK EMPIRIS**

### **1. Orde lama**

Praktik perencanaan pembangunan di Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga masa orde lama sejatinya tidak berjalan efektif. Hal ini dilatarbelakangi oleh berbagai gejolak politik dan instabilitas kondisi Negara yang terjadi ketika itu. Berbagai macam agresi militer yang dilakukan oleh penjajah dan diperparah dengan pemberontakan internal di beberapa daerah tentu sangat menguras perhatian dan energi pemerintah. Fokus pemerintah menjadi terbelah yakni di satu sisi pemerintah terus berupaya memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia yang baru saja diraih dan di sisi lain pemerintah harus mengkonsepsikan rencana pembangunan ke depan yang mengarah pada perubahan struktur ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional.<sup>94</sup>

---

93 Orin Sabrina Pane, Skripsi: "Reformasi Konsep Haluan Negara Sebagai Pedoman Perencanaan Pembangunan yang Berkelanjutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (Medan: USU, 2021), hlm. 86.

94 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Asprasi*. Vol. 5, No. 2, (2014), hlm. 134.

Di tengah kondisi dan situasi yang rumit ini, pemerintah tetap melakukan berbagai upaya sistematis untuk menyusun sebuah pembangunan yang terencana. Melalui Maklumat Wakil Presiden No X pada tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) karena pada saat itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) belum terbentuk.<sup>95</sup> Upaya berikutnya yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan membentuk sebuah Badan Perancang Ekonomi (Planning Board) pada tanggal 19 Januari 1947 yang diusulkan oleh Menteri Kemakmuran pada saat itu yakni AK. Gani. Badan ini merupakan badan tetap yang bertugas membuat rencana pembangunan ekonomi untuk jangka waktu 2 hingga 3 tahun yang kemudian diperluas menjadi Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun. Rencana pembangunan yang diinisiasi oleh AK. Gani ini masih berkuat pada persoalan nasionalisasi aset-aset negara yang sebelumnya dikuasai oleh penjajah.<sup>96</sup>

Gejolak politik dan situasi yang semakin mengkhawatirkan berpengaruh signifikan pada melemahnya kondisi perekonomian Indonesia kala itu. Pemerintah Republik Indonesia melihat adanya suatu kebutuhan untuk membuat sebuah rancangan pembangunan ekonomi yang terencana.<sup>97</sup> Demi percepatan penanggulangan kondisi ekonomi, maka Badan Perancang Ekonomi diganti dengan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta. Tugas penting dari panitia ini adalah mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan bahan bagi pemerintah serta memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda. Panitia ini kemudian menghasilkan sebuah dokumen penting yang merupakan perencanaan pembangunan yang komprehensif pertama di Indonesia dengan judul “Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia”.<sup>98</sup> Rencana pembangunan ini berisi berbagai program kerja pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kemakmuran secara

---

95 Marwan Mas, *Op.cit.*, hlm 18.

96 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

97 Tri Agung Sujiwo, “Panitia Pemikir Siasat Ekonomi Upaya Awal Menata Ekonomi Indonesia (1947-1949)”, <https://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak-20157058.pdf>, diakses pada 1 Juni 2021.

98 Imam Subkhan, *Op.cit.*, hlm. 135.

merata dengan cara:<sup>99</sup>

- (1) Mengintensifkan usaha produksi;
- (2) Memajukan pertukaran internasional;
- (3) Mencapai taraf hidup yang lebih baik; dan
- (4) Mempertinggi derajat dan kecakapan rakyat.

Sayangnya rencana pengaturan kondisi ekonomi itu tidak dapat dilaksanakan karena negara masih menghadapi agresi militer Belanda dan juga pemberontakan PKI Madiun pada tahun 1948. Pada tahun 1948 pemerintah juga membuat “Plan Produksi Tiga Tahun RI” yang disusun oleh Menteri Urusan Bahan Makanan I.J. Kasimo.<sup>100</sup> Rencana ini ditujukan sebagai upaya untuk mencapai swasembada pangan melalui berbagai langkah-langkah strategis seperti penanaman lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi. Plan dari I.J. Kasimo ini juga mengalami kemandegan akibat situasi politik yang belum stabil. Berbagai rancangan pembangunan setelah itu juga mengalami nasib yang sama, berhenti pada pembentukan panitia dan menghasilkan sejumlah dokumen.<sup>101</sup>

Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) telah diterangkan adanya Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR.<sup>102</sup> Alasan dari kewenangan MPR untuk membuat GBHN didasarkan pada pemahaman bahwa sebagai penjelmaan kedaulatan Rakyat, seharusnya pemerintahan negara yang dijalankan oleh Presiden, hanya menjalankan apa yang dikehendaki oleh rakyat melalui MPR.<sup>103</sup> Terkait dengan ini, pada salah satu Rapat Besar tanggal 15 Juli 1945, Soepomo yang mewakili Panitia Perancang Undang-Undang Dasar memberikan keterangan sebagai berikut:

“.....Oleh karena madjelis permusjawaratan itulah jang memegang haluan rakjat, jang memang mempunyai kekuasaan tertinggi jang tak terbatas, maka sudah

---

99 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

100 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

101 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

102 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

103 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 8.

selayaknya Madjelis Permusjawaratan Rakjat jang akan menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan kita mengingat dinamik, kehidupan, tumbuhnja masjarakat. Djadi itu adalah sekali dalam 5 tahun: sesudah 5 lahun sudah tentu rakjat atau badan permusjawaratannya ingat, apa jang terdjadi dan aliran apa jang ada diwaktu itu, dan pula haluan manakah jang baik untuk dikemudian hari;..... Maka dengan itu panitia jakin, bahwa Undang-undang Dasar akan senantiasa menurut haluan jang hendak dikerdjakan oleh Pemerintah. Madjelis Permusjawaratan Rakjat sebagai pendjelmaan rakjat, jalah badan jang mengangkat Kepala Negara. Panitia Penjelenggara Undang-undang mengusulkan kepada rapat besar, supaja Kepala Negara itu diberi gelar Presiden.....”<sup>104</sup>

Berdasarkan keterangan Soepomo tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa peran MPR di dalam kewenangan terkait haluan negara, tidak hanya memiliki peran untuk merumuskan haluan negara, namun juga untuk mengawasi pelaksanaannya, termasuk jika perlu mencabut mandat dari Presiden jika dianggap melanggar ketentuan haluan negara.<sup>105</sup> Meskipun UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menjadi sumber formil keberadaan Haluan Negara telah berlaku sejak 18 Agustus 1945<sup>106</sup>, namun realitanya hingga tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan oleh MPR. Hal ini disebabkan pada saat itu MPR yang merupakan lembaga perwakilan tertinggi menurut konstitusi (sebelum amandemen)<sup>107</sup> belum terbentuk.

Pada 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden tersebut dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. <sup>108</sup> Haluan Negara baru diwujudkan pada tahun 1960 melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960

---

104 Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), hlm. 76.

105 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 34.

106 Fence M. Wantu, dkk, *Op.cit.*, hlm. 126.

107 Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit.*, hlm. 229.

108 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.<sup>109</sup> Penpres tersebut kemudian diperkuat melalui TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” yang secara substansial merupakan pidato Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 dengan judul “Manifesto Politik” (Manipol). Dalam Pasal 1 Penpres tersebut dinyatakan bahwa “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”.<sup>110</sup>

TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara kemudian ditindaklanjuti dengan 2 (dua) TAP lainnya, yakni Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 dan Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.<sup>111</sup> TAP ini kemudian ditinjau kembali melalui TAP MPRS Nomor XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 terdiri dari 4 pasal yang substansinya dirujuk pada dokumen-dokumen pidato presiden Soekarno. Dokumen yang dirujuk dalam TAP tersebut antara lain:<sup>112</sup>

1. Amanat Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” dan yang terkenal sebagai Manifesto Politik Republik Indonesia;
2. Amanat Presiden pada Sidang Pleno Depernas mengenai Pembangunan Semesta Berencana pada tanggal 28 Agustus 1959 yang diucapkan dan yang tertulis pada garis-garis besar daripada

---

109 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 34.

110 Lihat Pasal 1 Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

111 Yusrin, “Menghidupkan Kembali GBHN, Perlukah?”, Mahadi Majalah Hukum dan Ilmu-Ilmu Sosial, Tahun XXV No. 02 April 2016, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan, hlm. 83-96.

112 *Ibid.*, hlm. 5.

haluan pembangunan; dan

3. Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “To build the world a new” (Membangun dunia kembali).

Dokumen GBHN diturunkan menjadi perencanaan indikatif, yang disusun oleh Dewan Perancang Nasional (Dapernas). Perencanaan indikatif ini dikenal dengan nama Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) dengan jangka waktu 8 Tahun 1961–1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960.<sup>113</sup> Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) yang merupakan aktualisasi dari Pidato Presiden Sukarno sebagai Manifesto politik Republik Indonesia pada masa Orde Lama itu dimaksudkan untuk memberikan arah tujuan dan pedoman yang jelas serta menyeluruh guna melancarkan revolusi Indonesia pasca kemerdekaan. Pada masa berlakunya Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) ruang lingkup (pokok-pokok) atau aspek pembangunan yang diatur adalah menyangkut aspek-aspek fundamental yang antara lain adalah sebagai berikut:<sup>114</sup>

- a. Bidang Mental (Agama, Kerohanian, dan Penelitian);
- b. Bidang Kesejahteraan;
- c. Bidang Pemerintahan;
- d. Bidang Keamanan dan Pertahanan;
- e. Bidang Distribusi dan Perhubungan;
- f. Bidang Keuangan dan Pembiayaan; serta
- g. Ketentuan Pelaksanaan, termasuk mulai dari revolusi mental membangun karakter kebangsaan manusia Indonesia seutuhnya.

---

113 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 35.

114 Fence M. Wantu, dkk, *Op.cit.*, hlm. 128.

Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.<sup>115</sup> TAP MPRS No. IV/MPRS/1963 juga merujuk kepada 4 (empat) dokumen yang merupakan produk presiden, yakni:<sup>116</sup>

1. Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1961 yang berjudul “Revolusi Sosialisme Indonesia Pimpinan Nasional”, terkenal dengan nama “Resopim”;
2. Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1962 yang berjudul “Tahun Kemenangan”, terkenal dengan nama “Takem”;
3. “Deklarasi Ekonomi” yang terkenal sebagai “Dekon” yang diucapkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 28 Maret 1963;
4. Amanat pengantar Laporan Berkala Presiden/Mandataris MPRS yang diucapkan oleh Presiden pada pembukaan Sidang kedua MPRS tanggal 15 Mei 1963 di Bandung, “Ambeg Parama Arta” (Berwatak pandai mendahulukan urusan yang penting);

Isi dari manifesto tersebut memuat dua hal yang mendasar dalam pembangunan Indonesia pada saat itu, yaitu: pertama, persoalan-persoalan pokok dari revolusi Indonesia; dan kedua, program umum revolusi Indonesia, yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, mental dan kebudayaan, keamanan, dan pembentukan badan-badan baru. Intisari dari manifesto politik itu terangkum dalam konsep USDEK, yang berisi:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Sosialisme Indonesia;
3. Demokrasi Terpimpin;
4. Ekonomi Terpimpin; dan
5. Kepribadian Bangsa.

Nuansa ruang perpolitikan nasional pada masa Orde Lama masih dalam suasana revolusi, dimana negara Indonesia tidak hanya menghadapi berbagai guncangan politik internal melalui sejumlah

---

115 *Ibid.*, hlm. 129.

116 Yusrin, *Loc.cit.*

gerakan separatis dan pemberontakan di pusat sampai dengan di daerah bahkan juga menghadapi sejumlah Agresi militer yang dilancarkan oleh Belanda dan Sekutu.<sup>117</sup> Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965.<sup>118</sup>

Haluan negara yang selanjutnya dijadikan sebagai haluan perencanaan program pembangunan nasional ketika itu dominan dipengaruhi oleh orasi dan amanat kenegaraan Presiden Soekarno yang disampaikan setiap tanggal 17 Agustus dan juga di hadapan berbagai forum. Orasi dan amanat tersebut dijadikan sebagai acuan dalam pembuatan rancangan program pembangunan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa materi muatan TAP MPRS hanya merupakan penegasan kembali dan legitimasi dari pidato Presiden.<sup>119</sup>

Pada praktik ketatanegaraan Orde Lama, pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR atas pelaksanaan GBHN tidak begitu signifikan. Dalam Sidang Istimewa pada tanggal 10 Januari 1967, Presiden Soekarno menyampaikan sebuah Pidato berjudul “Nawaksara”. Melalui pidato tersebut, Soekarno mengungkapkan bahwa dalam UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen) ataupun dalam Ketetapan dan Keputusan MPRS sebelum Sidang Umum ke-IV tidak mewajibkan mandataris untuk memberikan pertanggungjawaban. Pidato “Nawaksara” tersebut dinyatakannya sebagai kesadaran dan tanggung jawab pribadi sebagai “progress reports sukarela” tentang pelaksanaan mandat MPRS yang telah diterima.<sup>120</sup>

MPRS menolak pidato Soekarno tersebut dan mencabut Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno melalui Ketetapan MPRS Nomor.XXXIII/MPRS/1967. Sejatinya,

---

117 Fence M. Wantu, dkk, *Loc.cit*.

118 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Loc.cit*.

119 Widayati Winanto. “Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi”. *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol. III, No. 1, (2016), hlm. 131.

120 Anonim, “Pidato Pelengkap Nawaksara Presiden Sukarno tentang G30S/PKI”, <https://www.google.com/amp/s/m.kumparan.com/amp/kumparannews/pidato-pelengkap-nawaksara-presiden-sukarno-tentang-g30s-pki>, diakses pada 1 Juni 2021.



pertanggungjawaban Presiden tersebut diyakini tidak berkaitan langsung dengan penilaian atas terlaksananya GBHN. Dalam sidang istimewa tersebut MPRS berpendapat bahwa Presiden Soekarno telah melakukan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan G-30-S/PKI dan melindungi tokoh-tokohnya. Pada Sidang Umum Kelima MPRS tanggal 21-27 Maret 1968 melalui Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 Presiden Soekarno dicabut kekuasaannya dan Soeharto diangkat sebagai Presiden Republik Indonesia. Selain itu, semua Ketetapan MPRS yang materi muatannya adalah penegasan kembali pidato Presiden Soekarno dicabut melalui Ketetapan MPRS Nomor. XXXVIII/MPRS/1968.<sup>121</sup>

## 2. Orde Baru

Orde Baru adalah masa yang diawali peristiwa Gerakan 30 September PKI/GESTAPU terjadi tepatnya pada tahun 1965, setahun kemudian pada 11 Maret 1966 dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret atau lebih dikenal dengan Supersemar, yang isinya memerintahkan Pangkopkamtib/Panglima Kostrad saat itu Mayor Jenderal. Soeharto menerima kekuasaan eksekutif dari Presiden Soekarno, atas dasar itu Mayjen. Soeharto membubarkan PKI beserta organisasi pendukungnya dan mengendalikan suasana tidak menentu dan sulit pada masyarakat saat itu setelah terjadinya pemberontakan PKI. Dengan berbekal Supersemar, Soeharto memegang tongkat pemerintahan yang artinya dimulainya masa Orde Baru.<sup>122</sup> Orde baru adalah tatanan seluruh kehidupan rakyat, bangsa, dan negara yang diletakkan pada kemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, atau sebagai koreksi terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang terjadi pada masa lampau (Orde Baru).

Kemudian pada tanggal 20 Februari 1967, Presiden Soekarno menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Soeharto. Dalam sidang Istimewa MPRS melalui TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, yang menandai peralihan kekuasaan secara konstitusional. Setelah peralihan kekuasaan Orde Baru, dilakukan pembenahan dan pembangunan

---

121 Orin Sabrina Pane, *Op.cit.*, hlm. 37.

122 Arin Kusumaningrum, *Awal Orde Baru*, (Singkawang: PT Maraga Borneo Tarigas, 2008), hlm. 6.

nasional di segala lini kehidupan bangsa seperti politik, sosial, hubungan luar negeri, dan ekonomi masyarakat oleh Orde Baru. Untuk melaksanakan itu, perlunya arah pembangunan yang harus dijalankan sesuai dengan kemurnian dan atas konsekuensi Pancasila dan UUD 1945, dalam hal ini dibutuhkannya Garis Garis Besar Haluan Negara yang merupakan wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara<sup>123</sup>, sebelum perubahan UUD 1945. Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan “MPR menetapkan Undang – Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara.” Pasal ini menjadi landasan konstitusional MPR menetapkan Garis – garis Besar Haluan Negara. Haluan negara atau GBHN pada masa Orde Baru menjadi arah pembangunan dan juga menjadi tolak ukur keberhasilan pembangunan.<sup>124</sup>

Sidang umum MPRS ke V 12 Maret – 30 Maret 1968 menghasilkan TAP MPRS XLI/MPRS/1968 tentang pelantikan Soeharto sebagai presiden masa jabatan tahun 1968 – 1973, memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan pemilihan umum selambatnya pada tahun 1971, dan melaksanakan pembangunan lima tahun sekali, tetapi belum menghasilkan dokumen haluan negara yaitu GBHN, hanya saja sudah dibentuk rencana pembangunan jangka menengah lima tahun sekali yang pertama. Pelaksanaan pembangunan lima tahun (Repelita I) dilakukan dengan Keputusan Presiden No. 319 tahun 1968. Repelita I dilaksanakan melalui APBN setiap tahunnya yang dimulai dari tanggal 1 April 1969 sampai dengan berakhir pada 31 Maret 1974. Karena dilakukan melalui APBN, maka DPR menjadi lembaga pengawasan kepada Repelita I dengan mengawasi dan menyetujui APBN Repelita I tersebut.<sup>125</sup>

Pada Sidang Umum MPR 1973, MPR hasil pemilihan umum 1971 menghasilkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 dengan apa yang dinamakan sebagai Garis - garis Besar Haluan Negara dan pengertian GBHN sebagai Pola Umum Pembangunan Nasional. Pada awal perancangan GBHN, Presiden Soeharto membentuk sebuah tim untuk membantu MPR dalam menetapkan rancangan GBHN. Dalam GBHN tersebut memuat sistematika Pola Dasar Pembangunan

---

123 C.S.T Kansil, *Pancasila & Undang – Undang Dasar 1945 Bahagian Ketiga*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1989), hlm. 3.

124 Lihat Pasal 3 UUD NRI 1945 Sebelum Perubahan.

125 Hendra Permana, *Orde Baru*, (Pontianak: Derwati Press, 2018). hlm. 40.

Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun dilaksanakan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun.<sup>126</sup>

Pola Dasar Pembangunan Nasional meletakkan dasar – dasar bagi perjuangan pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional, memuat nilai – nilai dasar yang tetap dan tidak akan dibatasi oleh waktu. Termuat juga modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dalam melaksanakan pembangunan nasionalnya.<sup>127</sup> Di samping itu, terdapat faktor dominan yang akan menggerakkan modal dasar pembangunan mencapai tujuan. Wawasan nusantara sebagai dasar wawasan kesatuan yang memberikan dasar kokoh kepada pelaksanaan pembangunan nasional. Ketahanan nasional juga termaktub dalam Pola Dasar Pembangunan Nasional dalam menghadapi tuntutan, hambatan dan segala ancaman yang mengancam kehidupan bangsa.

Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang menjadi sistematika selanjutnya dalam GBHN 1973. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang adalah arah pembangunan berjangka waktu panjang, biasanya 25 – 30 tahun, serta menjadi landasan dari Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dan nantinya akan menjadi landasan Pembangunan Lima Tahun ke IV. Arah dan sasaran pembangunan jangka panjang ini adalah sebagai berikut : Ekonomi, Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta Sosial Budaya, Politik, Pertahanan dan Keamanan.<sup>128</sup>

Pola Umum Pembangunan Lima Tahun dengan yang berlandaskan Pembangunan Jangka Panjang sebagai panduan presiden untuk membuat

Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita II). Repelita II dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden RI No. 11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua.

MPR periode 1977 – 1982 mengadakan sidang umum pada tahun 1978 untuk menetapkan TAP MPR RI NO. IV/MPR/1978 tentang Garis Besar Haluan Negara kemudian dengan menjadi dasar dari Repelita III melalui Keputusan Presiden RI No. 311. Pelita III mewujudkan Trilogi

126 C.S.T Kansil, *Op.cit.*, hlm. 5.

127 *Ibid.*, hlm. 17.

128 *Ibid.*, hlm. 25.

Pembangunan yang meliputi :<sup>129</sup>

- a. Pemerataan pembangunan dan hasil – hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat,
- b. Pertumbuhan Ekonomi yang cukup tinggi, dan
- c. Stabilitas nasional yang sehat dan cukup dinamis.

Menjadi proses yang berlanjut dalam penyusunan rancangan TAP MPR GBHN sebelumnya di tahun 1973, Presiden sebagai mandataris MPR kali ini memberi perintah kepada Sekjen Dewan Pertahanan Keamanan Nasional untuk mengumpulkan bahan – bahan dari masyarakat luas untuk proses persiapan rancangan GBHN 1978. Kemudian presiden membentuk suatu team yang beranggotakan 11 orang untuk menyempurnakan bahan – bahan tersebut. Selanjutnya diserahkan kepada MPR lewat sumbangsih pikiran presiden di tengah pelantikan anggota MPR/DPR. Pandangan umum juga diberikan oleh fraksi – fraksi selama sidang Paripurna/Pleno dalam Sidang Umum MPR. Pembahasan rancangan GBHN dilakukan oleh Bidang Pekerja MPR dengan melalui 4 tingkatan :<sup>130</sup>

1. Tingkat I : dalam Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR;
2. Tingkat II : dalam pandangan umum Fraksi – fraksi selama Sidang Paripurna/Pleno MPR;
3. Tingkat III : dalam sidang – sidang Komisi MPR;
4. Tingkat IV : pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna/Pleno MPR.

Pengambilan keputusan untuk menetapkan GBHN menjadi TAP MPR dengan dua jalan dimana bagian terbesar GBHN disepakati secara bulat, dan ada beberapa bagian yang diputuskan dengan pemungutan suara. Untuk masalah pengambilan keputusan diatur dalam pasal 2 ayat (3) UUD 1945 dan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib MPR pasal 92, 93, 94,97, 99 dan pasal 100 ayat (2) TAP MPR NO. I Tahun 1978.

Isi dan sistematika dari GBHN 1978 tidak jauh berbeda dengan GBHN 1973, yaitu perbedaan hanya dalam Pembangunan Lima Tahun

129 Lihat BAB I TAP MPR RI/IV/1978 Tentang Garis – garis Besar Haluan Negara.

130 C.S.T Kansil, *Op.cit.*, hlm. 169.

III yang merupakan kelanjutan dari peningkatan Pembangunan Lima Tahun II dan adanya Trilogi Pembangunan untuk menciptakan keadilan sosial. Kemudian sebagai landasan dari Pembangunan Lima Tahun III, pola umum Repelita III melalui Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1979 menitikberatkan kepada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi, menekan bidang industri padat karya untuk meningkatkan ekspor.<sup>131</sup>

MPR periode 1982 – 1987 mengeluarkan TAP MPR NO. II/MPR/1983 tentang Garis – garis Besar Haluan Negara. Proses persiapan rancangan GBHN dilakukan oleh pemerintah melalui penugasan kepada Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional untuk mengumpulkan bahan - bahan dari masyarakat luas dan lapisan masyarakat beserta lembaga unsur eksekutif, yudikatif, legislatif, partai politik, organisasi massa dan institusi pendidikan tinggi. Hal yang sama dilakukan juga oleh Badan Pekerja MPR mengumpulkan bahan – bahan di samping dari pemerintah. Presiden kemudian membentuk tim sebelas dengan keanggotaan 11 orang untuk menindaklanjuti bahan yang telah dikumpulkan oleh Sekjen Dewan Pertahanan Keamanan Nasional menjadi rancangan akhir GBHN pemerintah. Bahan tersebut diserahkan kepada MPR sebagai sumbangsih pemerintah di tengah pelantikan anggota MPR/DPR. Segera Badan Pekerja MPR membentuk Panitia Ad Hoc untuk mempersiapkan rancangan ketetapan.GBHN. Adapun sidang pleno melalui 3 tahap :<sup>132</sup>

1. Semua anggota dari seluruh fraksi diberi kesempatan yang seluas – luasnya untuk menanggapi dan mengajukan usul – usul terhadap rancangan GBHN.
2. Setelah tahap pertama tuntas, pembahasan tahap dua dapat dilaksanakan oleh Tim Sinkronisasi yang berjumlah lebih sedikit namun tetap mencerminkan seluruh fraksi. Tim ini mengadakan inventarisasi usul – usul sekaligus membahasnya lebih dalam.
3. Tim perumus kemudian mengadakan perumusan atas usul – usul yang telah memperoleh kesepakatan bersama.

---

131 Hendra Permana, *Op.cit.*, hlm. 43.

132 C.S.T Kansil, *Op.cit.*, hlm. 82.

Terdapat kesepakatan bersama dari seluruh fraksi hingga rancangan GBHN tersebut dapat ditetapkan dalam sidang umum MPR bulan Maret 1983. Dalam sidang umum melalui Komisi A, yang rancangan tersebut disepakati bersama, maka dalam Rapat Paripurna MPR rancangan tersebut menjadi TAP MPR RI No. II/MPR/1983 tentang Garis Besar Haluan Negara.

Isi dan substansi dari GBHN 1978 dan 1983 tidak jauh berbeda, yang hanya membedakan adalah Bab IV tentang Pembangunan Lima Tahun dan Bab V penutup. Pembangunan Lima Tahun dalam GBHN 1983 dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1984 Tentang REPELITA IV. Pada PELITA IV ini lebih ditekankan untuk meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri, baik industri ringan dan industri berat.<sup>133</sup>

Lima tahun kemudian, MPR periode 1987 – 1992 menetapkan kembali GBHN melalui TAP MPR No. II/MPR/1988 Tentang Garis - garis Besar Haluan Negara, yang kemudian sebagai dokumen panduan presiden dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden No. 13 Tahun 1989 tentang REPELITA V. Pada Pelita V ini sektor pertanian dan industri dimantapkan untuk tercapainya swasembada pangan dan meningkatkan produksi pertanian serta menghasilkan barang ekspor. Pelita V adalah akhir dari pembangunan jangka panjang pertama, selanjutnya dilanjutkan oleh pembangunan jangka panjang kedua, yaitu Pelita VI yang akan mulai memasuki proses tinggal landas untuk memacu Indonesia melakukan pembangunan nasional demi terwujudnya masyarakat yang makmur dan adil menurut Pancasila.<sup>134</sup>

MPR periode 1992 – 1997 menetapkan GBHN melalui TAP MPR RI No. II/MPR/1993 tentang Garis Besar Haluan Negara, yang dilaksanakan PELITA VI melalui Repelita VI dalam Keputusan Presiden No. 17 Tahun 1994 tentang Repelita VI. Repelita VI menitikberatkan kepada pembangunan bidang ekonomi yang berkaitan dengan industri dan pertanian serta pembangunan kualitas sumber daya manusia.<sup>135</sup> Tetapi terjadinya krisis moneter yang menjalar ke krisis ekonomi, sosial, politik menggagalkan proses tinggal landas pembangunan nasional. Hal itu diperparah dengan praktik Korupsi,

133 Hendra Permana, *Op.cit.*, hlm. 43.

134 *Ibid.*, hlm. 47.

135 *Ibid.*, hlm. 49.

Kolusi, dan Nepotisme yang merajalela pada masa Orde Baru semakin membuat masyarakat krisis kepercayaan dan menuntut reformasi kepada pemerintah Orde Baru serta melengserkan presiden Soeharto dari jabatan Presiden.

Pelaksanaan Garis – garis besar Haluan Negara wajib dijalankan oleh Presiden sebagai pemegang mandat (mandataris) dari MPR. Untuk itu pelaksanaan GBHN dilakukan melalui Peraturan perundang – undangan dan garis kebijakan pemerintah, dan juga pelaksanaan dari Pembangunan Lima Tahun/Pelita yang dituangkan oleh presiden ke dalam Keputusan Presiden atau disebut dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Sebagai pelaksanaan operasional dari Repelita dilakukan melalui penyesuaian dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara setiap tahun.

### 3. Era Reformasi

Pasca-Orde Baru, GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya Pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN.<sup>136</sup> Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, 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 dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Tahapan penyusunan RPJM dimulai dari penyiapan rancangan awal RPJM Nasional oleh Menteri Perencanaan dalam hal ini dilaksanakan oleh Bappenas sebagai

---

136 Anonim, “Rumusan Konvensi”, <http://fri.or.id/rumusan-konvensi/>, diakses pada 1 Juni 2021.

lembaga yang bertanggung jawab mengkoordinasikan perencanaan pembangunan secara nasional; Penyiapan rancangan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (rancangan Renstra-KL), yang dilakukan oleh seluruh kementerian dan lembaga. Penyusunan rancangan Renstra ini bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, agar selaras dengan program prioritas kepala negara terpilih.

Untuk pertama kalinya pemerintahan Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004. Pada tahun ini pula pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Kemudian penyusunan rancangan RPJM Nasional oleh Kementerian Perencanaan sebagai upaya mengintegrasikan rancangan awal RPJM Nasional dengan rancangan Renstra-KL; penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) jangka menengah nasional dan penyusunan Rancangan Akhir RPJM Nasional. Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif. Kemudian dari Renstra tersebut dibuat bentuk konkrit pelaksanaannya dalam bentuk Rencana Kerja Kementerian Lembaga (Renja-KL).

Renja-KL disusun berpedoman pada Renstra-KL yang telah ada lebih dulu dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional. Penyusunan RenjaKL dilakukan secara bersamaan dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) karena keduanya saling terkait. RKP adalah perencanaan yang meliputi periode satu tahun yang dalam hal ini sebagai Rencana Pembangunan Jangka Tahunan dan merupakan penjabaran dari RPJM Nasional. RKP berisi prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian yang menyeluruh termasuk kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang masih bersifat indikatif.<sup>8</sup> Dari RKP inilah kemudian dijadikan



pedoman menyusun Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) dan dibuat kebijakan melalui Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk nyata dari pelaksanaan pembangunan. Begitu pula dengan di pemerintahan daerah, menggunakan sistematika yang sama yang telah diatur di Undang-Undang SPPN yang secara singkat hampir sama dengan proses kebijakan pembangunan nasional.

Saat di era reformasi, situasi dan kondisinya sudah sedemikian berubah. Era reformasi ditandai dengan terbukanya kran demokrasi dan keterbukaan berpendapat. Situasi ini membawa konsekuensi kepada berubahnya banyak mekanisme dan prosedur dalam tata cara berbangsa kita. Pada era reformasi GBHN adalah haluan penyelenggaraan negara. Hal tersebut sesuai dengan maksud dan tujuan daripada ditetapkannya GBHN tersebut yaitu untuk memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.<sup>137</sup> Penguatan terhadap arah dan tujuan ini dikarenakan pada situasi awal reformasi, ada keinginan besar untuk melakukan perubahan mendasar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.<sup>138</sup>

#### **4. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

Pembangunan nasional adalah suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional. Pembangunan nasional dilakukan dalam rangka merealisasikan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan segenap tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan

---

137 Janpatar Simamora, "Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Litigasi*, Vol. 17, No. 2, (2016), hlm. 34.

138 Orin Sabrina Pane, *Op.cit.*, hlm. 50.

sosial.<sup>139</sup>

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional<sup>140</sup>, adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.<sup>141</sup>

Asas dan Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional:

1) Asas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

- a. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.
- b. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.
- c. SPPN diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara: Asas kepastian hukum, Asas tertib penyelenggaraan negara, Asas kepentingan umum, Asas keterbukaan, Asas proporsionalitas, Asas profesionalitas, dan Asas akuntabilitas.

2) Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-Daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah.

c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan,

---

<sup>139</sup> Suriyati Hasan, "Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)", *Meraja Journal*, Vol. 1 No. 3, (2018), hlm. 56.

<sup>140</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>141</sup> Suriyati Hasan, *Op.cit.*, hlm. 56-59.

- penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
  - e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan Tahapan Perencanaan dan Kelembagaan dalam SPPN.

Tahapan Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi:

### 1. Penyusunan Rencana

- a. Penyusunan RPJP dilakukan melalui urutan yaitu penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, musyawarah perencanaan pembangunan; dan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.
- b. Penyusunan RPJM Nasional/D dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan yaitu penyiapan Rancangan Awal Rencana Pembangunan, Penyiapan Rancangan Rencana Kerja, Musyawarah Perencanaan Pembangunan; dan Penyusunan Rancangan Akhir Rencana Pembangunan.

### 2. Penetapan Rencana

- a. Penetapan Pembangunan Jangka Panjang.
- b. RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang.
- c. RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- d. Penetapan Pembangunan Jangka Menengah
  - 1) RPJMN ditetapkan dengan Perpres paling lambat tiga bulan setelah Presiden dilantik.
  - 2) Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional.
  - 3) RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
  - 4) Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan

dengan RPJM Daerah.

- e. Penetapan Pembangunan Tahunan
  - 1) RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
  - 2) RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.
3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana
  - a. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah.
  - b. Menteri/ Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana
  - a. Pimpinan Kementerian/Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Kementerian/ Lembaga periode sebelumnya.
  - b. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya.
  - c. Menteri/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan Kementerian/Lembaga dan evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah.
  - d. Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/ Daerah untuk periode berikutnya.

Kelembagaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi :

1. Presiden menyelenggarakan/bertanggung jawab atas Perencanaan Pembangunan Nasional.

2. Dalam menyelenggarakan Perencanaan Pembangunan, Presiden dibantu oleh Menteri.
3. Pimpinan Kementerian/Lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
4. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pendekatan Proses Perencanaan Pembangunan dalam SPPN:

#### 1. Pendekatan Politik

Pemilihan Presiden/ Kepala Daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (public choice theory of planning), khususnya penjabaran Visi dan Misi dalam RPJM/D.

#### 2. Proses Teknokratik

Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan khususnya dalam pemantapan peran, fungsi dan kompetensi lembaga perencana.

#### 3. Partisipatif

Perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh stakeholders, antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang.

#### 4. Proses top-down dan bottom-up

Perencanaan yang aliran prosesnya (dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan) yaitu dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan. Kebijakan arahan pembangunan pada era reformasi ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sebagai instrumen hukum yang mengatur hal-hal lebih lanjut mengenai penyelenggaraan negara, pemerintahan, dan pembangunan dari ketentuan UUD 1945 yang masih bersifat sangat umum. Materi yang diatur dalam undang-undang ini bersifat ketatanegaraan. Dari segi penyusunan, undang-undang ini dapat dikatakan konsisten secara intern maupun ekstern. Hal tersebut dapat dilihat dari

hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan serta bahasa. Selain itu, undang-undang ini mengatur hubungan antara pendelegasian kewenangan undang-undang tersebut terhadap peraturan di bawahnya.<sup>142</sup>

Kemudian undang-undang ini mengamanatkan adanya suatu dokumen negara mengenai perencanaan jangka panjang bagi roda perjalanan pemerintahan di Indonesia. Dalam rangka memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, maka lahirlah UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. RPJPN ini menjadi rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN): RPJMN I Tahun 2005- 2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024.

Namun dalam praktiknya, pelaksanaan RPJPMN dan RPJPN tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan. RPJPMN dan RPJPN hanya sekadar formalitas, karena ini adalah implementasi dari visi misi dari presiden yang terpilih, karena Presidenlah yang menentukan sendiri tanpa harus mendapat persetujuan dari DPR, DPD, bahkan MPR. Selain itu, RPJPN dan RPJPMN juga tidak mengikat dan tidak mengatur lembaga-lembaga negara lainnya kecuali Presiden, seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY dan lainnya. Sejumlah kalangan menilai bahwa RPJPMN kurang mampu menjawab persoalan yang dihadapi oleh negara, apalagi jika dikaitkan dengan konteks kesinambungan antar-periode pemerintahan presiden terpilih dan sinerginya dengan perencanaan pembangunan di daerah yang ditentukan oleh Kepala Daerah.<sup>143</sup>

Dalam Undang-Undang SPPN yang dirancang untuk menggantikan GBHN, sudah diterapkan prinsip hierarki dan teori pendelegasian kewenangan perundangan. Di mana undang-undang tersebut hanya menjabarkan secara garis besar, kaidah-kaidah yang bersifat abstrak mengenai penyusunan perencanaan pembangunan

---

142 Yessi Anggraini, dkk, “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 1, (2015), hlm. 83-85.

143 Novira Maharani Sukma, “Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dengan Sistem Presidensial”, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol. 5, No. 2, (2015), hlm. 282.

nasional untuk jangka panjang, menengah, dan tahunan. Sementara itu dalam pelaksanaannya, undang-undang ini masih memerlukan aturan yang bersifat lebih teknis sebagai bentuk rancangan riil dari perencanaan pembangunan. Undang-undang ini sifatnya hanya sebagai bahan pedoman dalam penyusunan perencanaan yang keberlakuannya tidak berdasarkan jangka waktu tertentu.

Undang-Undang SPPN mengatur tentang rencana pembangunan yang akan disusun baik dari segi prosedur penyusunan, pembahasan dan penetapannya hingga menjadi program kebijakan legislasi nasional. RPJP sebagai rancangan program jangka panjang harus ditetapkan dengan undang-undang/peraturan daerah sedangkan RPJM sebagai rancangan program pembangunan jangka menengah harus ditetapkan dengan Peraturan Presiden/Peraturan Kepala Daerah.

Meskipun diatur dengan dokumen terpisah, yang secara hierarkis sejajar dengan Undang-Undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun berpedoman penuh terhadap Undang-Undang SPPN, sifatnya merupakan pelaksana ketentuan Undang-Undang SPPN. Pedoman penyusunannya sudah diatur secara rinci di dalam ketentuan-ketuan yang ada di dalam pasal-pasal Undang-Undang SPPN. Materi yang diatur secara substansial pun jika dicermati tidak menyimpang atau bertentangan dengan Undang-Undang SPPN. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit untuk jangka panjang.

Kedua undang-undang tersebut dapat dikatakan tidak menimbulkan peluang inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan. Ruang lingkup materi yang diatur jelas, sehingga tidak terjadi pengulangan norma yang telah diatur di dalam peraturan perundangan yang mendelegasikan terhadap peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit. Kebijakan arah pembangunan jangka panjang di daerah yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kebijakan ini merupakan suatu bentuk upaya perwujudan pembangunan yang berimbang antara pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dengan asas pembantuan. Mekanisme penyusunan dan penetapan RPJP Daerah ini pun telah diatur pada

sistem perencanaan pembangunan nasional agar sesuai dengan arah kebijakan negara. Perancangan substansinya juga diharuskan untuk mengacu kepada arahan dari RPJP Nasional.

RPJP Nasional diyakini tidak akan optimal untuk menjadi rujukan utama perencanaan pembangunan nasional. RPJM Nasional tidak dapat menjamin bahwa penyusunan dan substansinya dapat sesuai dengan RPJP Nasional. Selain itu, kebijakan ini dianggap cenderung lebih mencerminkan visi personal presiden sehingga dikatakan tidak mewakili aspirasi rakyat dalam menentukan arah pembangunan.

Berdasarkan rumusan tujuan yang diuraikan dalam Undang-Undang SPPN maka jika semua komponen pelaku pembangunan bangsa ini merujuk dengan konsisten kepada tersebut, maka masalah-masalah inkonsistensi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, baik jangka panjang, menengah, tahunan, atau pun antara pusat dan daerah maupun antar daerah sendiri, seharusnya tidak terjadi. Karena undang-undang ini menghendaki sebaliknya, yaitu upaya koordinasi di antara elemen-elemen stakeholders pembangunan, di pusat maupun di daerah. Apabila dengan adanya RPJM yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden menjadi polemik di masyarakat, kembali dapat dirujuk pada Undang-Undang SPPN.

Mengenai RPJM Daerah, yang dikhawatirkan akan terdistorsi dengan adanya penjabaran visi dan misi kepala daerah, hal tersebut telah ditetapkan pula di dalam Undang-Undang SPPN. RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, dan sebagainya.

Sedangkan, jika dibandingkan dengan pada masa orde baru landasan hukum yang paling dasar setelah UUD 1945 adalah keputusan MPR salah satu keputusan MPR yang menjadi landasan paling dasar pembangunan adalah GBHN.<sup>144</sup> Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari. Dari penjelasan ini

---

<sup>144</sup> Bahan Tayangan MPR Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.



dapat dipahami bahwa GBHN disusun lima tahun sekali karena alasan untuk mengakomodasi perkembangan dan dinamika paling mutakhir yang berkembang di masyarakat. Dengan demikian diharapkan GBHN akan bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat. Dalam melaksanakan GBHN yang bersifat lima tahunan pemerintah membuat Repelita yang didalamnya termuat rencana teknis pelaksanaan GBHN.

Pada masa berlakunya GBHN adalah di mana rezim orde baru sedang dijalankan ditandai melalui beberapa cirinya yang khas, yaitu secara politik rezim pemerintah berperilaku sangat otoriter, sistem pemerintahan bersifat sentralistik, dan tidak ada pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah langsung. Saat ini, di era reformasi, situasi dan kondisinya sudah sedemikian berubah. Era reformasi ditandai dengan pola demokrasi dan keterbukaan berpendapat. Seperti sistem pemerintahan yang berubah menjadi desentralistik, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah berlangsung melalui mekanisme pemilihan langsung. Kehidupan yang demokratis begitu terasa, kebebasan berekspresi dan berpendapat demikian terbuka. Maka wajar ketika landasan perencanaan diubah dalam formulasi yang berbeda untuk mengimbangi sistem pemerintahan Indonesia yang juga telah berubah seiring dengan diamandemennya dasar negara. Ditetapkannya landasan hukum perencanaan pembangunan nasional melalui Undang-Undang SPPN justru lebih tepat dan sesuai dengan amanat konstitusi. Undang-undang ini bersifat konsisten menjadi rujukan perencanaan, kemudian mengakomodir pedoman tahapan perencanaan, penyusunan, penetapan dan evaluasi kebijakan pembangunan jangka panjang dan menengah secara berkala.

Selanjutnya, landasan pelaksana perencanaan pembangunan ditetapkan dengan produk hukum yang bersifat mengatur secara resmi dan ditetapkan dengan peraturan perundangan yang hierarkis. Sehingga perencanaan pembangunan nasional tersusun secara sistematis serta dapat disesuaikan dengan dinamika yang berkembang di masyarakat.

Undang-Undang SPPN bersifat tetap, sedangkan GBHN diperbaharui secara periodik yakni lima tahun sekali. Pelaksanaan Undang-Undang SPPN diturunkan dalam bentuk Undang-Undang yang memuat dokumen RPJP dengan periode dua puluh tahun, dan Peraturan Presiden untuk pembangunan jangka lima tahunan.

Berkenaan dengan RPJM juga merupakan kebijakan pembangunan berdasarkan visi misi presiden, namun tetap mengacu dan diarahkan dengan skala prioritas di dalam Undang-Undang RPJPN, sedangkan dalam Repelita Keputusan Presiden disusun berdasarkan GBHN yang dirancang oleh MPR.

RPJMN ditetapkan dengan peraturan presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah presiden dilantik sesuai dengan UU SPPN Pasal 19 ayat (1). Ayat (2) rencana strategis kementerian/lembaga ditetapkan dengan peraturan pimpinan kementerian/lembaga setelah disesuaikan dengan RPJMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Karena RPJMN ditetapkan dengan peraturan presiden. Beberapa kalangan mengatakan bahwa rumusan tersebut dibuat hanya sesuai dengan keinginan pembuatnya, berbeda dengan RPJMN yang ditetapkan dengan undang-undang, sehingga dalam RPJMN selalu ada kontrol dari rakyat melalui perwakilannya dalam lembaga legislatif. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa RPJMN sama dengan rumusan atau materi yang ada dalam RPJPN, dengan demikian tidak ada salahnya dan memang lebih tepat RPJMN diatur dengan undang-undang bukan diatur dengan peraturan presiden.<sup>145</sup>

Meskipun diatur dengan dokumen terpisah yang secara hierarki sejajar dengan undang-undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun dan berpedoman pada undang-undang SPPN. Sifatnya merupakan pelaksana ketentuan undang-undang SPPN. Materi yang diatur secara substansial tidak menyimpang atau bertentangan dengan undang-undang SPPN. RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit untuk jangka panjang. Yang membedakan SPPN tidak ada jangka waktunya sampai Undang-undang tersebut dicabut, berbeda dengan Undang-undang RPJPN yang hanya berlaku sampai pada tahun 2025.

---

145 Tohadi, "Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN ?", Makalah ini Disampaikan Pada Focus Group Discussion (FGB) Bertema "Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945" Diselenggarakan oleh Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim Se Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian MPR RI, di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8 Mampang, Jakarta, 11 juni 2015, hlm. 8.

Secara strategis memang kedudukan GBHN pada masa sebelum amandemen lebih tinggi dibanding dengan SPPN yang berstatus sebagai undang-undang. Banyak saran dan masukan agar status RPJPN diangkat dari undang-undang menjadi keputusan MPR untuk menjadikan legal banding yang sejajar. Akan tetapi setelah amandemen UUD 1945, dilaksanakan Pemilihan Umum 2004 MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN dan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (regeling) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Satu-satunya produk hukum yang dibuat menurut lingkup kewenangan MPR dan bersifat mengatur dewasa ini adalah produk perubahan undang-undang dasar yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 Ayat UUD 1945. MPR pasca reformasi tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan di luar undang-undang dasar, maka tidak akan ada lagi produk hukum yang berisi norma yang mengatur yang ditetapkan dengan TAP MPR selain dari perubahan UUD 1945.<sup>146</sup>

## 5. Akibat Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Terdapat penelitian yang menyebutkan bahwa dalam sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini, setiap Presiden berganti, maka agenda pembangunan nasional juga akan berganti sehingga tidak ada sinkronisasi antara satu Presiden dengan Presiden berikutnya.<sup>147</sup> Hal ini sebenarnya sudah disinggung oleh salah satu pengubah Undang-undang Dasar saat itu, yaitu Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang, yaitu:<sup>148</sup>

“...kami ingin memberikan catatan, bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, MPR, apa, Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk

146 Yessi Anggraini, dkk, *Op.cit.*, hlm. 86-87.

147 Fence M. Wantu, dkk, *Op.cit.*, hlm. 150.

148 Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid I* (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 118.

pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih oleh rakyat dan dia mengkampanyekan dirinya, tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya, setelah kita merubah atau mengamendir pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR...”

Hamdan Zoelva menanggapi wajar perbedaan stressing pembangunan antara satu periode pemerintahan dengan pemerintahan lain.<sup>149</sup> Hal ini menggambarkan bahwa pengubah Undang-Undang Dasar menghendaki hal demikian. Salah satu pakar hukum, Marwan Mas juga memiliki pandangan yang sama dengan memberi contoh, yaitu jika GBHN dihidupkan kembali, maka calon pasangan Presiden/Wakil Presiden hanya mengutip apa yang digariskan dalam GBHN saja dalam kampanyenya. Kondisi seperti ini mengakibatkan Presiden/Wakil Presiden sepertinya disandera lantaran tidak sepenuhnya bisa membangun visi-misi dan program kerja sendiri yang sesuai dengan kondisi riil rakyat saat itu.<sup>150</sup>

Namun, apa yang dikehendaki oleh Pengubah Undang-Undang Dasar dan beberapa pandangan lainnya mendapat identifikasi permasalahan terhadap model haluan negara yang berubah menjadi perencanaan pembangunan model SPPN, yaitu:<sup>151</sup>

#### 1. Ruang Lingkup Perencanaan Tidak Komprehensif

Model SPPN terlalu berfokus pada perencanaan pembangunan oleh cabang kekuasaan eksekutif. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) memiliki ruang lingkup perencanaan pembangunan yang luas sebagai penjabaran tujuan dibentuknya negara dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Namun, rencana-rencana yang termuat dalam RPJPN tidak dapat diturunkan dengan baik dalam dokumen perencanaan pembangunan di bawahnya, yaitu RPJMN. Presiden terpilih hanya menjadikan

---

149 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 56-57.

150 Marwan Mas, *Op.cit.*, hlm. 175.

151 Susi Dwi Harijanti, dkk, *Op.cit.*, hlm. 54-56.

RPJMN sebagai dokumen yang memuat visi, misi, dan program kerjanya. RPJPN juga tidak ditindaklanjuti oleh cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif.

## 2. Mekanisme Pembentukan Tidak Demokratis

RPJMN yang merupakan dokumen operasional perencanaan pembangunan yang krusial dalam SPPN dituangkan dalam bentuk hukum Peraturan Presiden yang menjadi otoritas penuh Presiden. Meskipun pembentukan RPJMN melibatkan unsur masyarakat melalui Musrenbang Jangka Menengah, namun pengaruh Musrenbang terhadap isi RPJMN sangat bergantung pada political will dari Presiden. Hal ini dikarenakan Musrenbang dapat dijadikan agenda formalitas semata karena Presiden dan Wakil Presiden sendiri telah memiliki visi dan misi pada saat kampanye.

## 3. Perencanaan Pembangunan Tidak Berlanjut

Dalam model SPPN tidak ditemukan ketentuan yang dapat menjamin RPJMN akan berlanjut satu sama lain. Tidak ada pula mekanisme checks dari lembaga di luar Presiden dan Wakil Presiden untuk menjamin Perpres RPJMN memiliki kesesuaian dengan RPJPN.

Melihat nasib RPJPN, maka tidak salah peluang haluan negara tersebut dibentuk oleh MPR mengingat MPR merupakan lembaga dengan representasi paling tinggi yang mengakomodir keterwakilan rakyat dan partai politik. Pemikiran untuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara juga terungkap melalui putusan Rakernas PDIP (12/1/2016) yang didasarkan pada pidato pembukaan Ketua Umum PDIP, Megawati Soekarnoputri. Alasannya adalah karena hampir semua masalah yang dihadapi bangsa dan negara, disebabkan oleh tidak adanya GBHN dalam memandu pembangunan nasional yang menjadi tanggung jawab pemerintahan secara umum. Pemerintahan secara umum yang dimaksud tersebut meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota.<sup>152</sup> Namun yang perlu diperhatikan adalah bukan kembali pada model GBHN tersebut, tetapi haluan negara yang dibentuk oleh MPR.

---

152 Marwan Mas, *Op.cit.*, hlm. 171-73.

### **BAB III**

## **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

### **A. LANDASAN FILOSOFIS**

Agenda paling mendasar dalam proses transisi menuju demokrasi adalah reformasi konstitusi sebagai syarat utama dari sebuah Negara demokrasi konstitusional. Sebab transformasi ke arah pembentukan sistem demokrasi hanya dimungkinkan bila didahului dengan perubahan fundamental dalam aturan konstitusi yang memberikan dasar bagi berbagai agenda demokrasi lainnya.<sup>153</sup> Perubahan konstitusi harus didasarkan pada paradigma perubahan agar perubahan terarah sesuai dengan kebutuhan yang berkembang di masyarakat. Paradigma ini digali dari kelemahan sistem bangunan konstitusi lama dan dengan argumentasi diciptakan landasan agar dapat menghasilkan sistem yang menjamin stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat.<sup>154</sup>

UUD 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali belum memberi jawaban optimal terkait permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh Bangsa Indonesia. Sebab betapa pun UUD telah diamandemen, selalu saja ada ruang yang harus diperbaiki mengingat adanya ketidaksempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun UUD. Konstitusi sebagai acuan utama dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan suatu kontrak sosial yang merefleksikan hubungan-hubungan kepentingan dari seluruh komponen bangsa yang sifatnya sangat dinamis. Dengan demikian, konstitusi memerlukan peremajaan secara periodik karena dinamika lingkungan global akan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan pergeseran aspirasi masyarakat.<sup>155</sup>

Pancasila sebagai *philosophie grondslag* memiliki kaitan yang cukup erat dengan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Konsepsi negara kesejahteraan Indonesia seperti terjemahan langsung

---

153 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, hlm. 193.

154 *Ibid.*, hlm. 194.

155 *Ibid.*, hlm. 195.

dari Sila Kelima yakni Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia terkristalisasi dalam alinea keempat yang menyebutkan secara tegas bahwa tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>156</sup> Untuk mencapai tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 penting bagi Indonesia untuk membuat suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang komprehensif dan memiliki kedudukan konstitusionalitas yang kuat agar tidak terjadi tumpang tindih dalam arah kebijakan pembangunan dari pusat dan daerah sehingga optimalisasi pembangunan dan anggaran bisa terwujud.<sup>157</sup>

Asas “besturen is planen” yang maknanya yaitu “memerintah adalah merencanakan”. Asas tersebut menegaskan urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintahan agar dapat mewujudkan tujuan dan cita-cita Negara. Penghapusan kewenangan MPR dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) membawa pengaruh signifikan dalam hal perencanaan pembangunan di Indonesia. Sejak dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pasca amandemen ketiga UUD 1945, rencana pembangunan di Indonesia dimuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, untuk selanjutnya disebut Undang-Undang SPPN.<sup>158</sup> Lebih lanjut, asas “besturen is planen” ini dilaksanakan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh Presiden dan didasarkan atas sistem perencanaan yang dibagi atas kategori waktu maupun hierarki. Perencanaan yang didasarkan atas kategori waktu tersebut terdiri dari perencanaan jangka panjang yang dibingkai melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah sampai pada Rencana Kerja Kementerian

156 Fence M. Wantu, dkk, *Op.cit.*, hlm. 47.

157 Erna Yulindari, “Pentingnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Pembangunan Nasional”, <https://ppkn.fkip.uns.ac.id>, diakses pada 6 Juni 2021.

158 *Ibid.*

atau Lembaga.<sup>159</sup>

Undang-Undang SPPN merupakan dasar hukum pembangunan nasional di Indonesia sejatinya hanya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat melalui DPR. Konsep pembangunan nasional di Indonesia saat ini tidak menyeimbangkan kepentingan pemerintah dan daerah. Padahal sejatinya pembangunan nasional Indonesia harus diimplementasikan melalui sinergitas yang menyeluruh antar penyelenggara negara secara berkesinambungan. Bentuk perencanaan pembangunan di Indonesia saat ini memiliki beberapa kelemahan, yaitu:<sup>160</sup>

1. Aktor pembentuk yang tidak representatif. RPJPN dibuat oleh Presiden yang kemudian dibahas dan disetujui bersama dengan DPR untuk selanjutnya disahkan menjadi undang-undang. Presiden dan DPR merupakan kelembagaan politik (political representation) yang bisa jadi dalam pembahasan rencana pembangunan terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi mencederai hati rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa RPJPN tersebut kurang merepresentasikan kehendak rakyat sekaligus tidak menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal karena yang membuatnya hanyalah Presiden bersama DPR.
2. Aktor pelaksana yang tidak berkaitan dengan hakikat pelaksana kedaulatan rakyat. RPJPN yang ada saat ini hanya merupakan arah pembangunan nasional yang ditujukan kepada Presiden sebagai satu dari sekian banyak aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini tentu menjadikan tidak adanya interkoneksi antara arah pembangunan nasional dan aktor pelaksana kedaulatan rakyat.
3. Tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN. Hingga saat ini, tidak ada mekanisme lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN selain melalui pemilihan umum.

---

159 Harry Setya Nugraha. "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *VeJ*, Vol. 5, No. 1, (2019), hlm. 192.

160 Harry Setya Nugraha, *Op.cit.*, hlm. 206-207.



Melihat berbagai kelemahan yang dimiliki oleh sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, tentu menjadi urgen bagi pemerintah untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai suatu pedoman komprehensif yang memandu pembangunan di Indonesia agar dapat berjalan dengan berkesinambungan. Haluan Negara ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arahan terhadap pembangunan nasional demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Konteks haluan negara adalah seperti guidance atau kompas yang akan mengarahkan kemana penyelenggaraan negara dan pembangunan yang hendak dicapai dan diwujudkan sesuai dengan landasan ideologi Pancasila. Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka haluan negara mengandung prinsip-prinsip direktif. Haluan negara diperlukan sebagai kaidah penuntun yang berisi arahan dasar tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan tujuan negara (*rechtsidee*) sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 tersebut.<sup>161</sup> Oleh karena itu, diperlukan amandemen kelima untuk memuat ketentuan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) yang kewenangan pembuatannya diberikan kepada Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) sebagai lembaga representasi rakyat.

Pembangunan Nasional merupakan tanggung jawab bersama, bukan hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata. Pembangunan yang baik, konsisten dan berkesinambungan akan memperbaiki kualitas suatu negara sehingga hal tersebut tidak dapat dibebankan kepada seorang presiden beserta wakilnya untuk merencanakan sendiri, melaksanakan sendiri, mengawasi sendiri, mengontrol sendiri dan menilai sendiri rancangan pembangunan tersebut. Oleh karena itu, pembentukan Haluan Negara merupakan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara.<sup>162</sup>

---

161 Fence M. Wantu, dkk, *Loc.cit.*

162 Erna Yuliandari, *Loc.cit.*

## B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Thomas Jefferson, salah satu founding fathers negara Amerika Serikat pernah menegaskan, hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.<sup>163</sup> Satjipto Rahardjo dalam bukunya menyatakan bahwa dalam undang-undang dasar tersimpan sejumlah pikiran dari sejumlah manusia Indonesia yang boleh disebut mewakili sekian puluh juta anggota pada waktu itu. Atas dasar itu, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa undang-undang dasar adalah suatu alam pikiran, yang menjelajahi sekalian ranah kehidupan manusia, baik sosial, kultural, politik, ekonomi, maupun lainnya.<sup>164</sup> Sehingga sangat penting untuk melihat perubahan UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan landasan sosiologis.

Pokok-pokok haluan negara menjadi visi misi tertinggi kedua setelah UUD NRI 1945 dalam jalannya proses pembangunan nasional. Visi misi itu dijabarkan dan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, yaitu presiden dan wakil presiden. Dengan demikian, presiden tidak boleh melakukan hal yang bertentangan dengan pokok-pokok haluan negara. Pokok-pokok haluan negara dibuat melalui ketetapan MPR yang meninjau kebutuhan dan masalah-masalah yang ada di masyarakat. Karena, masyarakatlah yang menikmati hasil pembangunan nasional itu. Maka dari itu, setiap daerah di Indonesia harus mengikuti pembangunan dan perencanaan yang berasal dari pemerintah pusat, agar perencanaan pembangunan itu berjalan merata setiap daerah. Tetapi, kelemahannya adalah mematikan inovasi masyarakat daerah untuk membangun daerahnya.

Berdasarkan permasalahan di atas, yang paling utama pada topik masalah saat ini yaitu adanya wacana menghidupkan kembali konsep haluan negara dengan pembangunan yang berkelanjutan, efisiensi, dan pengawasan yang akan dilakukan pada setiap program pemerintah. Pemberlakuan kembali haluan negara dengan nomenklatur pokok-pokok

<sup>163</sup> Thomas Jefferson, *Notes on the State Virginia* (Virginia: Penguin, 1999), hlm. 201.

<sup>164</sup> Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar (suatu pembahasan dari optic hukum umum)*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007), hlm. 33.

haluan negara, akan berimplikasi kembalinya pemerintah mengikuti pedoman pembangunan yang ditetapkan oleh MPR. Pemikiran dari Presiden yang bersifat progresif dan diperlukan yang tidak termuat dalam haluan negara menjadi sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali haluan negara merupakan bentuk inkonsistensi bangsa Indonesia terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial. Akan tetapi, berbeda halnya dengan kebutuhan yang diinginkan saat ini dalam menjalankan pembangunan, faktor finansial merupakan faktor yang sangat penting dan esensial. Pokok-pokok haluan negara akan mengoptimalkan penggunaan keuangan negara. Oleh karena itu, banyak hal yang sangat perlu diperbaiki guna menunjang sistem sistem pembangunan perekonomian.

Dalam konteks landasan sosiologis, Ravik Karsidi memberikan catatan tentang basisi sosial-ekonomis tentang pentingnya haluan negara. Menurutnya, setiap pembangunan harus berkelanjutan, terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Tidak gontaganti atau tidak searah seperti yang dilakukan pada era reformasi ini. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi. penyimpangan yang dilakukan berlangsung baik dalam bentuk liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi. sejak reformasi telah disahkan banyak undang-undang di sektor perekonomian yang setelah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi terbukti tidak konstitusional.<sup>165</sup>

### C. LANDASAN YURIDIS

Gagasan dan tindakan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dijamin secara tegas oleh UUD 1945 itu sendiri. Pembahasan ini mencakup dua hal, yaitu cara perubahan konstitusi menurut Pasal 37 UUD 1945 (sebelum perubahan) dan cara perubahan konstitusi menurut Pasal 37 UUD 1945 (sesudah perubahan). Pada prinsipnya, tidak ada perbedaan antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 mengenai kewenangan MPR dalam melakukan perubahan undang-undang dasar. Angka pasalnya juga tetap sama, yakni Pasal 37.

<sup>165</sup> Sudjito dalam Harry Setya Nugraha. Fence M. Wantu, *Op.cit.*, hlm. 212.

Perubahan UUD 1945 Pasal 37 menyebutkan, untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, sidang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota MPR. Putusan untuk mengubah pasal-pasal tersebut dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Selain itu, Pasal 37 baru mengenal tahapan usul perubahan konstitusi. Usul perubahan pasal-pasal UUD diagendakan dalam sidang majelis apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{3}$  dari jumlah seluruh anggota majelis. Setiap usul perubahan tersebut diajukan secara tertulis dan ditujukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Memberi jaminan hukum yang sangat kuat bagi munculnya gagasan dan berlangsungnya perubahan terhadap UUD 1945. Hal ini sekaligus merupakan kesadaran dan kerendah-hatian para perumus UUD bahwa apa yang mereka lakukan pada tahun 1945 belum tentu akan sesuai dengan perjalanan negara selamanya. Dalam rentang waktu tertentu mungkin saja terdapat perkembangan pemikiran, kepentingan, dan kebutuhan bangsa yang ternyata belum diakomodir dalam UUD 1945. Untuk itulah disusun pasal perubahan undang-undang dasar ini.



## **BAB IV**

### **ANALISIS**

#### **A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN**

Jangkauan dan arah pengaturan dari Undang-Undang Dasar amandemen kelima yaitu sebagai berikut:

1. Mengatur kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan pokok-pokok haluan negara.
2. Mengatur kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengadakan sidang tahunan untuk mendengar laporan perkembangan dan memberikan rekomendasi lanjutan kepada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar untuk mewujudkan pokok-pokok haluan negara.
3. Mengatur kewajiban lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar untuk mewujudkan pokok-pokok haluan negara.
4. Menambahkan klausul dalam sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden dengan berpedoman pada pokok-pokok haluan negara.
5. Mengatur kewenangan Presiden mengenai RAPBN.
6. Mengatur fungsi DPR dalam menggunakan hak anggaran.

#### **B. MATERI PERUBAHAN PASAL**

Dalam amandemen kelima dilakukan perubahan dan penambahan atas beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yaitu penambahan dua ayat dalam Pasal 3 yaitu ayat (2) dan ayat (3), perubahan penomoran Pasal 3 ayat (2) menjadi Pasal 3 ayat (4) dan Pasal 3 ayat (3) menjadi Pasal 3 ayat (5), penambahan satu bab baru yaitu Bab IIA pokok-pokok haluan negara yang memuat satu pasal yaitu Pasal 3A, perubahan pada Pasal 9, perubahan pada Pasal 23 ayat (2), penghapusan Aturan Peralihan Pasal III, dan penghapusan Aturan Tambahan Pasal I.

## 1. Perubahan Pasal 3

Dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 dilakukan penambahan dua ayat pada ayat (2) dan ayat (3) dan perubahan penomoran Pasal 3 ayat (2) menjadi Pasal 3 ayat (4) dan Pasal 3 ayat (3) menjadi Pasal 3 ayat (5).

### a. Penambahan Pasal 3 ayat (2):

Pasal 3 ayat (2) berbunyi sebagai berikut:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan pokok-pokok haluan negara dalam jangka panjang dan jangka menengah melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Alasan penambahan:

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tinggi negara menjalankan prinsip mengimbangi dan mengawasi terhadap lembaga negara lain (check and balances). Dikarenakan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah gabungan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga tinggi negara yang dapat menggambarkan kehendak dari rakyat. Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diberikan kewenangan menetapkan haluan negara untuk mengawasi jalannya kekuasaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Haluan Negara menurut Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini tidak menjamin adanya kesinambungan agenda pembangunan nasional karena setiap pergantian presiden maka berganti pula agenda pembangunan nasional. Hadirnya pokok-pokok haluan negara (PPHN) diharapkan dapat menjadi arah pembangunan nasional yang menjamin ketersinambungan.

Haluan Negara yang bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh dan terpadu dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan bidang dan ruang.<sup>166</sup>

---

166 Yudi Latif, *Loc.cit.*

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menetapkan pokok-pokok haluan negara melalui TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat sekaligus memberikan kewenangan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dapat mengubah pokok-pokok haluan negara. Kewenangan mengubah tersebut tidak perlu diberikan secara tertulis, sebab ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang pokok-pokok haluan negara yang baru, maka pokok-pokok haluan negara yang lama akan dinyatakan tidak berlaku di dalam TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat yang baru tentang pokok-pokok haluan negara. Instrumen hukum pokok-pokok haluan negara (PPHN) ditetapkan dalam TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat karena memiliki kedudukan hukum yang kuat karena tidak dapat diuji. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi yang mengandung dua prinsip yaitu badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (Legal Power) dan tidak ada suatu otoritas tandingan baik perorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar, mengenyampingkan sesuatu yang diputuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (No Rival Authority).<sup>167</sup>

Pokok-pokok haluan negara jangka panjang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, hal ini tentu akan membuat posisi pokok-pokok haluan negara setingkat lebih rendah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan setingkat lebih tinggi dari Undang-Undang, sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal tersebut juga membawa konsekuensi logis bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pilihan bentuk hukum Undang-Undang dianggap lebih lemah. Hal ini sebagaimana yang terjadi saat ini dimana Undang-Undang tidak

---

167 Putu Ayu Anastasia Wierdani, "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Yuridis*, Vol. 5, No. 1, (2018), hlm. 148.



memberikan jaminan pelaksanaan karena dalam sistem perundang-undangan tidak dikenal apa yang disebut dengan Undang-Undang Payung.<sup>168</sup>

Berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dengan jangka waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dengan jangka waktu 5 (lima) tahun, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dengan jangka waktu 1 (satu) tahun yang dituangkan dalam Undang-Undang, pilihan bentuk hukum dalam Undang-Undang akan membuka kemungkinan bahwa nantinya pokok-pokok haluan negara dapat diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi. Nyatanya belum mampu menciptakan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang merata, ketidaksinambungan pembangunan nasional, sehingga dengan hadirnya pokok-pokok haluan negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menciptakan sinkronisasi pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah.

Kita memerlukan Legal Binding yang menjadi pedoman perencanaan pembangunan nasional yang harus dibuat lebih tinggi. Dengan daya ikat yang tinggi maka setiap komponen bangsa akan mempunyai komitmen yang tinggi dan sense of respon yang baik.<sup>169</sup> Asas-asas pembangunan yang dimuat dalam SPPN juga hampir sama dengan GBHN hanya menggunakan redaksional yang lebih sederhana dan efisien. Dan oleh karena kedua landasan pembangunan nasional tersebut sama-sama berpedoman pada tujuan negara dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 maka tujuan dan ruang lingkup yang tercantum dalam kedua model pembangunan tersebut pun tidak jauh berbeda. Bahkan posisi presiden dalam menyusun GBHN maupun RPJMN adalah sama dan sangat menentukan.<sup>170</sup>

Pokok-pokok haluan negara jangka panjang sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan. Pokok-pokok haluan negara jangka panjang berfungsi sebagai suatu arah yang disusun dalam Ketetapan Majelis

168 Orin Sabrina Pane, *Op.cit.*, hlm. 89.

169 Yessy, Angraini, dkk, *Op.cit.*, hlm. 83.

170 Yusrin, *Op.cit.*, hlm. 6.

Permusyawaratan Rakyat dan diharapkan mampu menjalankan program-program pembangunan nasional mencapai tujuan negara seperti tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai suatu negara yang bertujuan memberikan kesejahteraan bagi rakyat, maka faktor dan bidang ekonomi, merupakan faktor utama dalam kehidupan bernegara.<sup>171</sup> Hal ini dikarenakan pokok-pokok haluan negara jangka panjang akan memberikan arah pembangunan yang menyeluruh, terarah, terpadu, yang berlangsung secara terus-menerus.

Dalam pembahasan pokok-pokok haluan negara jangka menengah akan melibatkan keikutsertaan Presiden dan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini dikarenakan sejatinya adresat haluan negara adalah untuk semua penyelenggara negara, bukan hanya Presiden dan dalam prosesnya Presiden akan mengajukan usulan dokumen yang kemudian pengusulan hingga pengesahan pokok-pokok haluan negara jangka menengah melalui sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pokok-pokok haluan negara dibuat dalam jangka panjang dan jangka menengah dipertahankan untuk kepentingan perencanaan jangka panjang, agar terjadi keterpaduan dan kesinambungan dengan tujuan yaitu mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pokok-pokok haluan negara dibuat dalam jangka menengah sebagai sinergitas yang akan menyesuaikan dengan perkembangan zaman yang senantiasa dapat ditinjau kembali sesuai dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat, dan akan menjadi landasan yuridis. Substansi dalam pokok-pokok haluan negara jangka menengah tidak akan mengurangi kreativitas Presiden, sebab akan melibatkan Presiden dan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Hadirnya pokok-pokok haluan negara jangka menengah akan berimplikasi pada sinkronisasi pelaksanaan

---

171 Solly Lubis, *Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Medan: CV Mandar Maju, 1993), hlm. 141.

pembangunan antara pusat dan daerah, akan adanya suatu kejelasan arah. Dengan demikian Presiden tidak akan dengan mudah dapat merubah arah dan bentuk program pembangunan setiap saat, sesuai dengan selera dan keinginan yang berkembang. Sehingga dapat terciptanya pembangunan nasional berkelanjutan dengan berpedoman pada pokok-pokok haluan negara.

### **b. Penambahan Pasal 3 ayat (3)**

Pasal 3 ayat (3) berbunyi sebagai berikut:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib mengadakan sidang setiap tahunnya untuk mendengarkan laporan perkembangan dari lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan memberikan rekomendasi lanjutan dalam rangka mewujudkan pokok-pokok haluan negara.\*\*\*\*\*)”

Alasan Penambahan:

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan sidang tahunan dalam hal mendengarkan laporan perkembangan dari seluruh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini sesuai dengan prinsip yang terdapat dalam praktik pembagian kekuasaan di Indonesia. Pembagian kekuasaan menghendaki adanya koordinasi antar lembaga negara, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan di antara lembaga pemegang kekuasaan. Penerapan pembagian kekuasaan di Indonesia terdiri atas dua bagian, yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Pembagian kekuasaan horizontal pada tingkat pemerintahan pusat mengalami pergeseran setelah terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menjadi enam kekuasaan negara yaitu kekuasaan konstitutif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif,

eksaminatif/inspektif dan kekuasaan moneter.<sup>172</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan sidang tahunan sebagai bentuk koordinasi antar lembaga negara lainnya. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menilai kinerja lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, agar sesuai dengan pokok-pokok haluan negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berkewajiban memberikan rekomendasi lanjutan terkait kinerja lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Jika kinerja lembaga negara tidak sesuai dengan pokok-pokok haluan negara, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat akan menyampaikan rekomendasi agar dilakukannya pembenahan berupa perbaikan kinerja. Hal ini bertujuan agar seluruh lembaga negara menyelenggarakan tugas dan wewenang sesuai pokok-pokok haluan negara. Dengan demikian, pokok-pokok haluan negara bukan hanya ditujukan kepada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi juga ditujukan kepada lembaga negara lainnya.

## **2. Penambahan BAB IIA Pokok-Pokok Haluan Negara**

BAB IIA Pokok-Pokok Haluan Negara memuat satu pasal yakni Pasal 3A yang berbunyi sebagai berikut:

“Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar wajib mewujudkan pokok-pokok haluan negara.”

Alasan Penambahan:

Kewajiban mewujudkan Haluan Negara tidak hanya melibatkan kekuasaan cabang tertentu, dan tidak terbatas antara lembaga negara eksekutif, legislatif, yudikatif sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, tetapi semua lembaga negara yang disebutkan kewenangannya oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945. Sehingga haluan negara tidak terikat perwujudannya kepada kekuasaan

<sup>172</sup> Rika Marlina, “Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1, No. 1, (2018), hlm. 176.

eksekutif seperti halnya Orde Lama, Orde Baru, Era Reformasi dan SPPN.

### **3. Perubahan Pasal 9**

Pasal 9 berbunyi sebagai berikut:

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

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar, berpedoman pada pokok-pokok haluan negara, menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar, berpedoman pada pokok-pokok haluan negara, 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.\*)

Alasan Perubahan:

Dalam sumpah dan janji Presiden (Wakil Presiden) seyogyanya disebutkan secara eksplisit bahwa presiden berikrar untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan berpedoman pada pokok-pokok haluan negara (PPHN). Hal ini akan menjadikan Presiden menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan arah pembangunan nasional yang sudah ditetapkan demi menjamin kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di Indonesia.

#### **4. Perubahan Pasal 23 ayat (2)**

Dalam Pasal 23 ayat (2) dilakukan perubahan sehingga berbunyi sebagai berikut:

“Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah sesuai Pokok-Pokok Haluan Negara. \*\*\*\*\*”

Alasan perubahan:

Pokok-pokok haluan negara memiliki hubungan yang sangat erat dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara sebab pelaksanaan pembangunan tentu membutuhkan anggaran. Keselarasan antara APBN dan PPHN ini sejatinya ditujukan agar penggunaan anggaran dapat dialokasikan secara tepat sasaran guna mewujudkan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden harus dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Hal ini merupakan bentuk pengejawantahan sistem checks and balances yakni DPR dan DPD perlu turut campur menjamin APBN yang sesuai dengan PPHN dalam rangka mewujudkan agenda pembangunan nasional yang berkesinambungan dan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan tujuan negara.

## **5. Penghapusan Pasal III Aturan Peralihan**

Pasal III Aturan peralihan dihapuskan karena Mahkamah Konstitusi telah terbentuk, maka ketentuan Pasal III Aturan Peralihan ini dihapus.

## **6. Penghapusan Pasal I Aturan Tambahan**

Pasal I Aturan Tambahan karena tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut telah selesai sebagaimana ditetapkannya TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, maka ketentuan Pasal I Aturan Tambahan ini dihapus.

## **C. SISTEMATIKA DAN SUBSTANSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA YANG DISARANKAN**

Pada era reformasi saat ini, dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, setiap Presiden berganti maka berganti pula agenda pembangunan nasional, sehingga tidak ada sinkronisasi antara satu Presiden dengan Presiden berikutnya. Hal ini membuat sejumlah pengamat memberikan kritikan terhadap agenda-agenda pembangunan nasional. Presiden seakan-akan menegasikan kehadiran dari SPPN dan kemudian melahirkan konsep RPJPN. Belakangan barulah kemudian para pakar dan pengamat menyadari bahwa Presiden tidak terikat secara utuh terhadap SPPN dan RPJPN, yang sebagian pakar mengatakan SPPN adalah model GBHN-nya era reformasi. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional).<sup>173</sup>

Keadaan yang terjadi pada perencanaan pembangunan nasional pada era reformasi, kemungkinan merupakan sebuah indikasi mengapa timbul pemikiran untuk melakukan reformulasi perencanaan

---

173 Fence M. Wantu, dkk, *Op.cit.* hlm. 150.

pembangunan nasional. Permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan itu tentu tidak terlepas dari amandemen UUD 1945, terutama dengan dihapusnya kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara). Pasca dihapusnya kewenangan itu, presiden di era reformasi membuat visi dan misi sendiri serta menyusun sendiri program pembangunannya. Para ahli beranggapan bahwa gagasan berlakunya kembali GBHN akan berdampak pada implikasi serius dan luas terhadap ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada tiga masalah ketatanegaraan jika GBHN kembali diberlakukan dalam konstitusi, yakni: (1) sistem pemerintahan; (2) hubungan antar lembaga negara; serta (3) tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan.

Pembangunan nasional dilaksanakan secara merata di seluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan tertentu, tetapi untuk seluruh masyarakat. Hal yang fundamental adalah pembangunan dilaksanakan untuk dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia guna meningkatkan mutu hidup rakyat yang berkeadilan, sesuai dengan cita atau tujuan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berkelanjutan untuk memacu peningkatan kemampuan dalam rangka mewujudkan kehidupan. Pembangunan nasional merupakan hal yang harus dilakukan terus-menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, tenang, adil, dan terjaminnya kebebasan mengeluarkan pendapat.

Seperti halnya yang terdapat dalam dokumen GBHN, perencanaan pembangunan tidak hanya memuat kebijakan dalam sektor ekonomi, hukum, dan politik namun masih banyak sektor lain yang perlu menjadi fokus pembangunan pemerintah. Dalam rangka mencapai suatu tujuan dalam perencanaan pembangunan dibutuhkan tahapan-tahapan yang dibagi menjadi tiga macam, yaitu pembangunan jangka panjang, pembangunan jangka menengah, dan pembangunan jangka pendek. Dalam GBHN pun terdapat tahapan yang serupa, yaitu pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahun. Rumusan ruang lingkup materi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara diklasifikasikan



berdasarkan pada tujuan negara yang termaktub dalam alinea keempat UUD NRI Tahun 1945 yang terdiri dari 1) melindungi segenap Bangsa Indonesia, 2) memajukan kesejahteraan umum, 3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan 4) ikut serta dalam upaya perdamaian dunia. Oleh karena itu, dalam ruang lingkup materi Haluan Negara ke depannya harus memperhatikan sektor-sektor yang akan dijadikan sebagai agenda utama dalam sistem pembangunan nasional, dan harus dibuktikan dengan peningkatan berbagai sektor kehidupan, seperti sosial budaya, jaminan sosial, hak asasi manusia, keagamaan, kesehatan, energi, jaringan transportasi, pariwisata, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pembangunan daerah, pangan dan pertanian, perikanan dan kelautan, pendidikan, demokrasi, pemahaman dan pengamalan Pancasila, informasi, komunikasi, dan media massa, riset dan teknologi, serta pertahanan dan keamanan, harus dilanjutkan peningkatannya untuk mengejar ketertinggalan yang belum tercapai dengan sempurna. Berikut ini adalah 21 bidang yang direkomendasikan untuk menjadi substansi Pokok-Pokok Haluan Negara yang menjadi pedoman dan arah pembangunan nasional.

## **1. Melindungi Segenap Bangsa Indonesia dan Seluruh Tumpah Darah Indonesia**

Adapun bidang-bidang yang disarankan untuk mewujudkan tujuan Negara dalam hal melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam Pokok-Pokok Haluan Negara adalah sebagai berikut:

### **a. Hukum**

Eksistensi hukum sejatinya tidak bisa dilepaskan dari kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>174</sup> Penegakan hukum yang mencerminkan rasa keadilan merupakan tugas berat yang menuntut pengorbanan serta harus diperjuangkan secara terus-menerus karena sejatinya hukum penting ditegakkan karena dibalik upaya tersebut ada tujuan dan fungsi yang sangat urgen yang diperjuangkan untuk kepentingan masyarakat. Untuk mencapai penegakan hukum, perlu adanya pemetaan secara pasti. Untuk mewujudkan hal tersebut, penyusunan substansi pokok-

<sup>174</sup> Hendrikus Otniel Nasozaro, "Peranan Hukum dalam Kehidupan Berdemokrasi di Indonesia". *Jurnal Warta*, Edisi. 58, (2018), hlm. 1.

pokok haluan negara di bidang hukum, meliputi:

1. Meningkatkan budaya hukum seluruh warga negara Indonesia dalam berbangsa dan bernegara agar mewujudkan supremasi hukum dan negara hukum.
2. Menegakkan hukum secara konsisten dalam menjamin kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, supremasi hukum, dan perlindungan hak asasi manusia.
3. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
4. Menata dan mengefektifkan sistem hukum nasional yang terpadu dengan memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum agama dan hukum adat, serta memperbaharui peraturan perundang-undangan kolonial (hukum Barat) sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
5. Mengoptimalkan integritas aparaturnya penegak hukum dalam rangka peningkatan kredibilitas.

## **b. Sosial dan Budaya**

Agenda pembangunan nasional dibidang sosial budaya harus diarahkan pada pengembangan dan pembinaan kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa guna meningkatkan dan mengembangkan sosial budaya untuk menciptakan kerukunan dari kemajemukan Bangsa Indonesia dengan orientasi tata nilai, sikap kritis terhadap budaya, dan mengelola keragaman budaya. Fokus arah pembangunan di bidang sosial dan budaya sebagai berikut:

1. Meningkatkan dan mengembangkan sosial budaya untuk menciptakan kerukunan dari kemajemukan Bangsa Indonesia.
2. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia dan memperbaiki kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh dengan konteks pelayanan dasar seperti pemenuhan penyediaan pangan dan ketahanan pangan, gizi masyarakat termasuk anak - anak yang

tercukupi (tidak stunting), pengendalian angka kelahiran (fertilitas) penduduk, pemberdayaan perempuan di segala lini kehidupan masyarakat dan kesetaraan gender dalam rangka mewujudkan manusia Indonesia memiliki keunggulan dalam intelektual, fisik, berkarakter tangguh berpikiran ke depan serta terencana.

3. Pengembangan kebudayaan dengan orientasi tata nilai, sikap kritis terhadap budaya, dan mengelola keragaman budaya.
4. Mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa, budaya nasional yang mengandung unsur-unsur universal dalam rangka mendukung terpeliharanya kerukunan hidup bermasyarakat dan membangun peradaban bangsa.
5. Menjadikan kesenian dan kebudayaan tradisional sebagai sarana bagi pengembangan pariwisata nasional dan media promosi mancanegara.
6. Mengembangkan kebebasan berkreasi dalam berkesenian untuk mencapai sasaran sebagai pemberi inspirasi kepada orang lain dengan tetap mengacu pada etika, moral, estetika, dan agama.

### **c. Jaminan Sosial Nasional**

Harus adanya suatu penegasan dalam haluan negara terkait Jaminan Sosial guna memberikan manfaat yang sebesar - besarnya bagi masyarakat Indonesia tanpa terkecuali, dengan menyediakan lapangan pekerjaan bagi warga negara Indonesia dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan. Hal tersebut diharapkan dapat menurunkan tingkat pengangguran, penduduk miskin, kesenjangan antar wilayah, serta meningkatkan sumber daya manusia (SDM) dan ekonomi yang berkualitas serta membaiknya pengelolaan sumber daya alam (SDA). Kondisi tersebut dapat dicapai melalui upaya peningkatan ekonomi melalui penciptaan iklim yang lebih kondusif yang diawali dengan membaiknya infrastruktur. Berikut substansi pokok-pokok haluan negara rekomendasi terkait jaminan sosial nasional:

1. Meningkatkan jaminan sosial guna memberikan manfaat yang sebesar - besarnya bagi masyarakat.

2. Meningkatkan pemberian jaminan sosial bagi individu untuk mengembangkan diri sebagai manusia yang memiliki harga diri.
3. Menyediakan lapangan pekerjaan bagi warga negara Indonesia dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan.

#### **d. Keagamaan dan Kepercayaan**

Untuk mewujudkan iklim keagamaan dan kepercayaan yang kondusif maka pemerintah harus memposisikan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan Negara, mengupayakan agar segala peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan moral agama, serta meningkatkan dan memantapkan kerukunan hidup antarumat beragama sehingga tercipta suasana kehidupan yang harmonis dan saling menghormati dalam semangat kemajemukan melalui dialog antar umat beragama, meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga keagamaan dalam ikut mengatasi dampak perubahan yang terjadi pada semua aspek kehidupan untuk memperkuat jati diri dan kepribadian bangsa, serta memperkuat kerukunan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam agenda penyusunan substansi pokok-pokok haluan negara di bidang keagamaan dan kepercayaan, yang menjadi fokus utama yaitu:

1. Kehidupan keagamaan yang rukun antar umat beragama dan semua penganut kepercayaan untuk memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa
2. Penegasan kebijaksanaan antar spiritual atau sejumlah prinsip spiritual, ajaran dan nilai-nilai yang didukung oleh semua kelompok agama dan tradisi.
3. Mengayomi seluruh lembaga keagamaan untuk turut serta terlibat dalam menyelesaikan isu atau permasalahan nasional.
4. Memberi ruang bagi setiap masyarakat untuk menjalankan keyakinan atau kepercayaan agamanya dengan bersandar pada nilai-nilai Pancasila.
5. Meningkatkan kualitas pendidikan agama melalui pembaruan

sistem pendidikan agama yang terpadu dan terintegrasi dengan sistem pendidikan nasional.

#### **e. Hak Asasi Manusia**

Indonesia merupakan salah satu negara pelanggar HAM terburuk sebagaimana Data yang dikumpulkan Amnesty sejak 2018 sampai Maret 2021.<sup>175</sup> Oleh sebab itu, agenda pembangunan nasional di bidang Hak Asasi Manusia diharapkan mampu menyelesaikan pelanggaran Hak Asasi Manusia berat secara transparan, independen, dan bebas dari intervensi pihak manapun. Pokok-pokok haluan negara yang dimaksudkan dapat menyelenggarakan Hak Asasi Manusia dalam rangka menjamin hak asasi yang dimiliki warga negara. Perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil sangat diperlukan. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Dalam konteks pembangunan nasional, guna meningkatkan penegakan hak asasi manusia di Indonesia, pokok-pokok haluan negara akan berfokus pada penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia berat secara transparan, independen, dan bebas dari intervensi pihak manapun dan menyelenggarakan Hak Asasi Manusia dalam rangka menjamin hak asasi yang dimiliki warga negara.

#### **f. Kesehatan dan Keselamatan**

Indonesia merupakan negara dengan jumlah populasi terbesar keempat di dunia, dengan jumlah populasi mencapai 267 juta orang pada tahun 2019.<sup>176</sup> Dengan jumlah populasi sebesar itu, negara perlu

---

175 Dhemas Reviyanto Atmojo, "Laporan Amnesty International 2020/21: Represi dan Impunitas Terus Menghantui Penegakan HAM di Indonesia", <https://www.amnesty.id/laporan-amnesty-international-2020-21-represi-dan-impunitas-terus-menghantui-penegakan-ham-di-indonesia/>, diakses pada 22 Juni 2021.

176 Katadata, "Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2019 Mencapai 276 Juta Jiwa", <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia2019-mencapai-267-juta-jiwa>, diakses 7 Juli 2020.

memiliki sebuah kerangka acuan pengembangan kesehatan nasional yang terpadu dan menyeluruh. Oleh karena itu, dengan adanya pokok-pokok haluan negara di bidang kesehatan dan keselamatan, bisa menjawab tantangan Indonesia terutama masyarakat Indonesia terhadap access to healthy (akses terhadap kesehatan) terutama pengentasan masalah-masalah kesehatan yang sering kali menjadi polemik, misalnya saja stunting dan sejumlah masalah kesehatan lainnya yang secara konsisten menerpa dan melanda Indonesia sampai dengan hari ini. Diperlukan sebuah blue print pengembangan kesehatan nasional yang konsisten melalui Haluan Negara. Arah pembangunan di bidang kesehatan dan keselamatan diuraikan sebagai berikut.

1. Menjamin kemudahan akses terhadap kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia melalui pemerataan fasilitas, tenaga medis, dan tenaga kesehatan.
2. Menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang adil, tidak diskriminatif, bertanggung jawab, dan profesional.
3. Meningkatkan kesadaran masyarakat tentang kesehatan dan keselamatan melalui edukasi pencegahan penyakit menular, bahaya narkoba atau obat-obatan terlarang, serta kebersihan dan lingkungan yang sehat.

## **2. Memajukan Kesejahteraan Umum**

Adapun bidang-bidang yang disarankan untuk mewujudkan tujuan Negara dalam hal memajukan kesejahteraan umum dalam Pokok-Pokok Haluan Negara adalah sebagai berikut:

### **a. Ekonomi**

Dalam perumusan agenda pembangunan ekonomi harus diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Selain itu, dalam agenda pembangunan di bidang ekonomi juga harus diarahkan pada pencapaian persaingan secara global terutama untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara Adidaya dalam hal ekonomi diharapkan Indonesia mampu sekurang-kurangnya menjadi lima besar negara adidaya di bidang ekonomi sebab Indonesia memiliki modal yang sangat besar untuk sampai

pada tujuan itu. Oleh karena itu, perekonomian nasional harus disusun dalam Haluan Negara dengan melibatkan pakar-pakar ekonomi dan pembangunan untuk merumuskan agenda pembangunan ekonomi nasional. Dalam konteks pembangunan di bidang perekonomian, ada beberapa substansi (agenda) yang perlu diatur dalam pokok-pokok haluan Negara, yaitu:

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan program pemerintah dalam pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah.
2. Mengembangkan kebijakan fiskal dan moneter dalam rangka mewujudkan kestabilan perekonomian nasional.
3. Menjamin kesejahteraan hidup masyarakat yang ditandai dengan terlaksananya Kualitas Hidup Layak (KHL) melalui pendapatan per kapita masyarakat yang mumpuni.
4. Meningkatkan kemampuan Indonesia dan kompetisi atau persaingan ekonomi.
5. Meningkatkan pendapatan nasional melalui berbagai sektor usaha seperti industri, agraria, serta melakukan pemberdayaan terhadap Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.
6. Meningkatkan jangkauan dan kemampuan Sumber Daya Manusia dari unsur masyarakat sebagai sumber dan potensi kesejahteraan sosial.
7. Meningkatkan pemberdayaan peran perempuan dalam berbagai bidang perekonomian.

## **b. Energi Nasional**

Indonesia adalah negara yang sangat kaya dalam hal persediaan energi dan sumber daya mineral, misalnya saja energi panas bumi (geothermal) yang dimiliki Indonesia.<sup>177</sup> Bisa dikatakan energi panas bumi adalah salah satu energi yang terbesar di dunia, ditambah lagi dengan energi-energi lain yang bisa dimanfaatkan dan didayagunakan untuk meningkatkan kemampuan energi nasional agar negara tidak lagi

<sup>177</sup> Muhammad Azhar dan Suhartoyo, "Aspek Hukum Kebijakan Geothermal di Indonesia". *Jurnal Law Reform*. Vol. 11, Nomor 1, (2015), hlm. 124.

tergantung dengan energi yang diimpor dari luar negeri. Padahal, jika komoditas energi nasional dimanfaatkan secara baik dan maksimal, maka Indonesia dapat menjadi negara yang mandiri di bidang energi dan tidak bergantung lagi dengan negara luar. Oleh karena itu, Indonesia membutuhkan sebuah blue print atau road map pengembangan energi nasional yang harus bisa dijalankan secara komprehensif dan konsisten oleh semua penyelenggara negara. Maka perlu untuk memasukkan rencana pengembangan energi nasional dalam pokok-pokok haluan negara, agar arah pemanfaatan dan pengembangan energi nasional bisa dijalankan secara berkelanjutan. Adapun substansi pokok-pokok haluan negara di bidang energi nasional yang dirumuskan yaitu:

1. Memanfaatkan energi nasional dengan berprinsip pada pengelolaan yang hemat dan efisien serta secara konsisten dalam rangka penyediaan sumber energi yang seimbang dan berkelanjutan.
2. Mengembangkan dan menggunakan energi yang ramah lingkungan.
3. Mengembangkan alternatif energi yang dapat mengurangi penggunaan sumber daya alam tidak terbarukan dalam rangka menjamin tersedianya SDA bagi generasi berikutnya.

### **c. Jaringan Transportasi Nasional**

Transportasi sebagai alat pergerakan masyarakat dari suatu wilayah ke wilayah yang lain membutuhkan pembangunan yang merata untuk mendukung mobilisasi masyarakat dan sistem teknologi dalam transportasi nasional untuk menghadapi masalah – masalah kompleks dari yang mengancam keselamatan masyarakat pengguna transportasi tersebut. Jaringan transportasi nasional dibangun secara integrasi antara moda transportasi dengan moda transportasi yang lainnya. Maka dari itu, perlu adanya fokus perhatian terhadap peningkatan kualitas jaringan transportasi nasional.

### **d. Kepariwisataan**

Negara Indonesia adalah negara yang dianugerahi Tuhan Yang Maha Kuasa dengan keindahan alam dan potensi pariwisata yang berada didalamnya. Pariwisata dapat meningkatkan pendapatan devisa negara



serta membantu masyarakat di sekitar wisata untuk menggerakkan ekonomi lokal.<sup>178</sup> Oleh karena itu, ke depannya diharapkan adanya suatu perencanaan untuk menggencarkan promosi-promosi pariwisata unggulan, serta pengembangan daerah pariwisata baik akses, maupun pendukung pariwisata tersebut seperti pemberdayaan masyarakat sekitar daerah wisata.

#### **e. Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup**

Sumber daya alam yang melimpah menjadi kewajiban negara yang diatur dalam konstitusi dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat sebesar – besarnya. Namun, dalam pemanfaatannya wajib dilakukan dengan memperhatikan kelestariannya. Pengembangan IPTEK berjalan bersamaan dengan pengelolaan sumber daya alam dan Lingkungan Hidup serta meningkatkan peran serta masyarakat, pemerintah, dan pihak ketiga untuk mendukung keberlanjutan sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup serta mewariskannya kepada generasi yang akan datang.

#### **f. Otonomi dan Pembangunan Daerah**

Haluan negara turut memuat adanya percepatan pembangunan di daerah terutama pembangunan daerah 3T (terdepan, terpencil, dan tertinggal) dilakukan secara terintegrasi dengan pemerintah pusat. Pembangunan infrastruktur difokuskan kepada penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan masyarakat daerah dengan memperhatikan potensi-potensi yang ada di daerah tersebut, disamping adanya pembangunan yang meningkatkan kualitas sumber daya manusia masyarakat daerah. Otonomi daerah sebagai kewenangan pemerintah pusat yang ditransfer kepada pemerintah daerah dilakukan pengembangannya dalam komunikasi yang efektif antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka meningkatkan dan mempercepat pembangunan yang ada di daerah.

---

178 Anggita Permata Yakup, Tesis: “Pengaruh Sektor Pariwisata terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia” (Surabaya: UNAIR, 2019), hlm. 50.

## **g. Pangan dan Pertanian**

Dalam rangka mencapai ketahanan pangan dan memanfaatkan kondisi geografis pertanian Indonesia, maka pedoman pembangunan dapat dilakukan dengan:

1. Meningkatkan pembangunan sektor pertanian dengan menggunakan teknologi secara masif dan peningkatan kualitas SDM dalam rangka meningkatkan hasil pertanian serta mutu kualitas pangan.
2. Menekan angka eksplorasi pemanfaatan SDA yang berlebihan dalam pembangunan sektor pertanian.
3. Meningkatkan ketahanan pangan dan swasembada pangan didukung oleh produksi pertanian yang baik.
4. Peningkatan usaha pertanian dengan mempertimbangkan kondisi geografis, iklim, dan adat istiadat masyarakat setempat.
5. Melindungi ketahanan pangan nasional dari mafia pangan.
6. Menyelenggarakan pembangunan pertanian dengan upaya rehabilitasi tanah kritis untuk memulihkan dan mempertahankan kesuburan tanah, sumber air dan pelestarian kemampuan lingkungan
7. Melakukan kegiatan ekspor dan impor dengan memperhatikan ketersediaan pangan nasional.

## **h. Perikanan dan Kelautan**

Masyarakat internasional telah mengakui bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan. Luasnya wilayah perairan Indonesia menjadikan negara Indonesia memiliki potensi dan keunggulan sumber daya alam kelautan.<sup>179</sup> Kondisi geografis Indonesia ini harus dimanfaatkan dengan baik dan berkelanjutan. Oleh karena itu, perikanan dan kelautan adalah bagian dari pembangunan yang harus dipelihara secara terencana.

---

<sup>179</sup> Serafica Gischa, "Potensi Sumber Daya Maritim Indonesia", <https://www.kompas.com/skola/read/2020/04/22/113659269/potensi-sumber-daya-maritim-indonesia?page=all>, diakses pada 22 Juni 2021.

### 3. Mencerdaskan Kehidupan Bangsa

Adapun bidang-bidang yang disarankan untuk mewujudkan tujuan Negara dalam hal mencerdaskan kehidupan bangsa dalam Pokok-Pokok Haluan Negara adalah sebagai berikut:

#### a. Pendidikan

Tujuan dari negara Republik Indonesia salah satunya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Cara yang paling utama dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut adalah melalui pendidikan. Dalam rangka menguatkan sumber daya manusia Indonesia, maka pendidikan adalah hal yang wajib. Bahkan UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 31 ayat (4) memprioritaskan anggaran terhadap pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen. Oleh karena itu, pembangunan harus dilakukan dalam bidang pendidikan agar memiliki generasi muda yang berkualitas.

#### b. Demokrasi

Negara Indonesia adalah negara yang mengandung persatuan antara rakyat dan pimpinannya sebagaimana yang dimaksud oleh Soepomo dengan teori integralistik. Corak negara Indonesia bersifat sangat kolektivistik dan cenderung mengabaikan individualitas.<sup>180</sup> Oleh karena itu sangat penting untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas demokrasi di dalam kehidupan masyarakat agar dapat mendatangkan kemajuan peradaban dengan prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sehingga demokrasi adalah bagian yang tidak dapat dilepas dari haluan negara.

#### c. Pemahaman dan Pengamalan Pancasila

Pemahaman dan pengamalan Pancasila sebagai staatsfundamentalnorm adalah aspek krusial yang harus dilakukan dan merupakan salah satu bidang pokok yang dimuat dalam Pokok-Pokok Haluan Negara. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang wajib diterapkan, yakni:

---

180 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, hlm. 92.

- i. Mengedepankan Pancasila sebagai filosofi dasar dalam melakukan setiap pembangunan fisik dan mental.
- ii. Membentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional.
- iii. Meningkatkan rasa cinta tanah air dengan menumbuhkan loyalitas dan dedikasi terhadap nilai-nilai Pancasila.
- iv. Menyelenggarakan pemerintahan yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila.
- v. Menyaring pengaruh globalisasi dengan berpedoman pada nilai-nilai Pancasila.

#### **d. Informasi, Komunikasi, dan Media Massa**

Informasi, komunikasi, dan media massa memegang peranan penting dalam era digital saat ini sebab kondisi zaman yang sudah berbasis pada kecanggihan teknologi dan internet menjadikan akses terhadap informasi, komunikasi, dan media massa menjadi sangat mudah dan perkembangannya berlangsung dengan sangat signifikan. Oleh karena itu ada beberapa aspek penting yang dapat dilakukan yaitu peningkatan kualitas komunikasi di berbagai bidang melalui penguasaan sistem teknologi, informasi, dan komunikasi guna memperkuat daya saing dalam menghadapi tantangan global, pembangunan jaringan informasi dan komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah yang terintegrasi guna menciptakan hubungan timbal balik dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional, perluasan peran dan fungsi media massa sebagai sarana pendukung informasi dan komunikasi dalam rangka menghadapi persaingan digital serta adanya jaminan atas media massa yang bebas dari afiliasi dan intervensi politik manapun guna menjamin kualitas berita dan informasi kredibel dan tidak diragukan validitasnya.

## **e. Riset dan Teknologi**

Perubahan dan perkembangan zaman yang terjadi secara konsisten dan dinamis menuntut peningkatan dan percepatan dalam bidang riset dan teknologi. Hal ini disebabkan riset dan teknologi merupakan basis penting dalam persaingan global. Oleh sebab itu, pembangunan di Indonesia diarahkan pada peningkatan kualitas riset dan teknologi. Pemerintah dapat melakukan beberapa cara dalam rangka peningkatan mutu riset dan teknologi yaitu mengembangkan pelatihan dan pendidikan dasar hingga menengah dengan menerapkan teknologi kecerdasan buatan sebagai upaya meningkatkan pemahaman terhadap teknologi digital, mengalokasikan dana khusus untuk meningkatkan kemampuan riset melalui hasil-hasil temuan ilmiah yang dapat mendorong bangsa untuk bersaing dalam era revolusi industri, dan melakukan kerjasama dengan Negara lain dalam upaya transfer ilmu terkait teknologi dan riset.

## **4. Ikut Melaksanakan Ketertiban Dunia**

Adapun bidang-bidang yang disarankan untuk mewujudkan tujuan Negara dalam hal ikut melaksanakan ketertiban dunia dalam Pokok-Pokok Haluan Negara adalah sebagai berikut:

### **a. Politik**

Politik juga merupakan salah satu bidang penting dalam pembangunan sebab berbagai kebijakan strategis nasional dan daerah diputuskan dalam agenda-agenda politik. Oleh sebab itu, peningkatan kualitas perpolitikan nasional dan internasional Indonesia penting untuk dilakukan. Dalam hal perpolitikan nasional, Indonesia wajib menjalankan politik luar negeri bebas aktif yang tetap berorientasi pada kepentingan nasional Indonesia.<sup>181</sup> Indonesia harus terlibat aktif dalam hubungan luar negeri melalui keikutsertaan dalam organisasi internasional, konvensi internasional, dan perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan nasional. Percepatan dan pemulihan

<sup>181</sup> Gama Prabowo, "Politik Luar Negeri Bebas Aktif Indonesia", <https://www.kompas.com/skola/read/2020/11/02/140440069/politik-luar-negeri-bebas-aktif-indonesia?page=all>, diakses pada 22 Juni 2021.

terhadap ekonomi dan pembangunan nasional melalui kerjasama bilateral, multilateral, regional, maupun internasional dalam rangka perwujudan stabilitas dan pembangunan kawasan antarnegara. Untuk memperlancar peningkatan kualitas perpolitikan di Indonesia dapat dilakukan dengan menyediakan iklim politik yang sehat tanpa ada rasa kebencian satu sama lain dan mengenyampingkan ego politik demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

## **b. Pertahanan dan Keamanan**

Letak geografis Indonesia yang sangat strategis memerlukan penjagaan yang ketat untuk menjamin keutuhan wilayah dan kedaulatan Negara. Pertahanan dan keamanan merupakan bidang penting yang wajib diperhatikan oleh Negara dalam menghadapi berbagai ancaman dan tantangan yang sewaktu-waktu dapat mengguncang keamanan dan pertahanan Indonesia. Oleh karena itu Negara dapat melakukan beberapa cara berikut dalam rangka meningkatkan pertahanan dan keamanan Negara, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan persediaan alat utama sistem senjata nasional secara bertahap dengan menimbang keadaan kesejahteraan masyarakat dalam upaya memperkuat kedudukan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama pertahanan negara.
2. Pembinaan dan Fasilitasi Sistem Persandian Negara, mendukung reformasi persenjataan, dan peningkatan SDM persandian yang handal.
3. Peningkatan peran industri pertahanan dalam negeri dalam rangka mewujudkan kemandirian pertahanan dan keamanan nasional.
4. Meningkatkan sistem pertahanan modern untuk mengantisipasi ancaman perang modern.
5. Meningkatkan proteksi pertahanan dan keamanan nasional melalui kebijakan strategi pertahanan yang adaptif guna menghindari berbagai potensi konflik internal dan eksternal baik di darat, laut, dan udara.

6. Meningkatkan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral dalam bidang pertahanan internasional dalam rangka perlindungan dan perdamaian dunia.
7. Mempersiapkan Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta secara total, terpadu, berkelanjutan dalam rangka menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman pihak luar.

Berbagai bidang yang direkomendasikan sebagai substansi Pokok-Pokok Haluan Negara diatas merupakan bidang yang krusial untuk dijadikan pedoman dalam pembangunan nasional. Namun, hal ini tidak berarti menutup kemungkinan terhadap bidang lain untuk dijadikan sebagai substansi Pokok-Pokok Haluan Negara. Ke depannya, Pokok-Pokok Haluan Negara harus dilaksanakan dengan komprehensif demi mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan terarah.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian yang dibahas sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan landasan filosofis, Pancasila sebagai *philosophie grondslag* dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia, maka penting bagi Indonesia untuk membuat suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang komprehensif dan memiliki kedudukan konstitusionalitas yang kuat berdasarkan nilai-nilai luhur Pancasila dan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan landasan yuridis, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kesempatan untuk diubahnya UUD melalui prosedur yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Pembentuk UUD sangat memahami adanya perkembangan pemikiran, kepentingan, dan kebutuhan bangsa yang ternyata belum diakomodir dalam UUD 1945 di masa yang akan datang. Sedangkan berdasarkan landasan sosiologis, kebutuhan yang diinginkan saat ini adalah dalam menjalankan pembangunan yang berkesinambungan yang menguntungkan rakyat di mana faktor finansial merupakan faktor yang sangat penting dan esensial dalam menjalankan pembangunan. Dilihat dari landasan tersebut, maka sangat dibutuhkan adanya pokok-pokok haluan negara yang merupakan pedoman pembangunan yang dibentuk oleh MPR melalui TAP MPR sebagai jembatan antara UUD sebagai norma abstrak dengan UU sebagai norma konkret. Pokok-pokok haluan negara tersebut diharapkan mengikat lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD untuk menjalankan pembangunan yang berkesinambungan dan merata, sehingga manfaatnya sebesar-besarnya kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.
2. Jangkauan dan arah pengaturan dari Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut: (i) Mengatur kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan pokok-pokok haluan



negara; (ii) Mengatur kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengadakan sidang tahunan untuk mendengar laporan perkembangan dan memberikan rekomendasi lanjutan kepada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar untuk mewujudkan pokok-pokok haluan negara; (iii) Mengatur kewajiban lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar untuk mewujudkan pokok-pokok haluan negara; (iv) Menambahkan klausul dalam sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden dengan berpedoman pada pokok-pokok haluan negara; (v) Mengatur kewenangan Presiden mengenai RAPBN; (vi) Mengatur fungsi DPR dalam menggunakan hak anggaran.

## **B. SARAN**

Berdasarkan hasil pembahasan, maka diajukan saran perubahan terhadap beberapa Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, yang terdiri dari:

1. Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai kewenangan MPR menetapkan pokok-pokok haluan negara. Adanya kewenangan tersebut diharapkan memberikan pedoman pembangunan bagi lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.
2. Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur kewajiban MPR mengadakan sidang tahunan untuk mendengarkan dan memberikan rekomendasi lanjutan terhadap laporan perkembangan yang disampaikan oleh lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD. Hal ini sebagai bentuk koordinasi antar lembaga negara lainnya di mana dalam sidang tahunan tersebut setiap lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD dapat menerapkan checks and balances. MPR juga dapat menilai kinerja lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, agar sesuai dengan pokok-pokok haluan negara dengan memberikan rekomendasi lanjutan terkait kinerja lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. MPR akan menyampaikan rekomendasi apabila kinerja lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD tidak sejalan dengan

pokok-pokok haluan negara agar dilakukannya pembenahan berupa perbaikan kinerja sehingga seluruh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD menyelenggarakan tugas dan wewenang sesuai pokok-pokok haluan negara.

3. Pasal 3A mengatur kewajiban lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD untuk mewujudkan pokok-pokok haluan negara. Hal ini menegaskan bahwa pelaksana kedaulatan bukan hanya Presiden, tetapi juga lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.
4. Pasal 9 ditambahkan frasa “berpedoman pada pokok-pokok haluan negara” dalam sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden agar dalam melaksanakan kekuasaannya berpedoman pada pokok-pokok haluan negara.
5. Pasal 23 ayat (2) ditambahkan frasa “sesuai pokok-pokok haluan negara”. Pembangunan berkesinambungan yang diharapkan melalui pokok-pokok haluan negara berkaitan dengan APBN dikarenakan pembangunan membutuhkan anggaran. Fungsi anggaran yang dilakukan DPR dengan DPD merupakan penerapan checks and balances agar kewenangan mengajukan RAPBN oleh Presiden dalam rangka mewujudkan pokok-pokok haluan negara.
6. Pasal 3 ayat (2) sebelum Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 berubah menjadi Pasal 3 ayat (4) dan Pasal 3 ayat (3) sebelum Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 berubah menjadi Pasal 3 ayat (5).



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Agus Suryono, *Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan*, UB Press, Malang, 2010.
- Arin Kusumaningrum, *Awal Orde Baru*, PT Maraga Borneo Tarigas, Sikawang, 2008.
- Armansyah, *Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, USU Press, Medan, 2012.
- C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusa Media, Bandung, 2008.
- C.S.T Kansil, *Pancasila & Undang – Undang Dasar 1945*, PT Pradnya, Jakarta, 1989.
- Elisabeth Nurhaini Butar-Butar, *Metode Penelitian Hukum Langkah-langkah untuk Menemukan Kebenaran dalam Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2018.
- Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019.
- Hendra Permana, *Orde Baru*, Derwati Press, Pontianak, 2018.
- Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014.
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Jimly Assihidiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, 2013.
- Lintje Anna Marapaung, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Andi, Yogyakarta, 2018.

- Mahkamah Konstitusi, “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat, 2010.
- Marwan Mas, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018).
- Mochtar Kusumaatmadja dkk, Pengantar Hukum Internasional, PT. Alumni, Bandung, 2003.
- Mukmin Muhammad, Perencanaan Pembangunan, Dua Bersaudara, Makassar, 2018.
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2019.
- Ni'matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Putera Astomo, Ilmu Perundang-undangan, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2019.
- Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, 2006.
- Satjipto Rahardjo, Mendudukan Undang-Undang Dasar (suatu pembahasan dari optic hukum umum), Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Solly Lubis, Ketatanegaraan Republik Indonesia, CV. Mandar Maju, Medan, 1993.
- Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 2017.
- Sri Soemantri, Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam Komisi Yudisial, Bungai Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006.
- Sri Soemantri, Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN, Tarsito,

Bandung, 1976.

Soembodo Tikok, Hukum Tata Negara, Eresco, Bandung, 1988.

Thomas Jefferson, Notes on the State Virginia, Penguin, Virginia, 1999.

## **DISKUSI ILMIAH**

Bahan Tayangan MPR Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.

Tohadi, “Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN”, Makalah ini Disampaikan Pada Focus Group Discussion (FGB) Bertema “Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945”, Diselenggarakan oleh Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian MPR RI, di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8 Mampang, Jakarta, 11 juni 2015.

## **INTERNET**

Dhemas Reviyanto Atmojo, Laporan Amnesty International 2020/21: Represi dan Impunitas Terus Menghantui Penegakan HAM di Indonesia, <https://www.amnesty.id/laporan-amnesty-international-2020-21-represi-dan-impunitas-terus-menghantui-penegakan-ham-di-indonesia/>, (Diakses pada tanggal 22 Juni 2021).

Erna Yuliandari, Pentingnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Pembangunan Nasional, <https://ppkn.fkip.uns.ac.id/wp-content/uploads/2017/09/Pentingnya-Garis-Garis-Besar-Haluan-Negara-dalam-Pembangunan.doc> (Diakses pada tanggal 6 Juni 2021).

Gama Prabowo, Politik Luar Negeri Bebas Aktif Indonesia, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/11/02/140440069/politik-luar-negeri-bebas-aktif-indonesia?page=all>, (Diakses pada tanggal 22 Juni 2021).

Ilham Fajar, Fungsi, Maksud, dan Nilai-Nilai Konstitusi, <https://www.google.com/search?q=Ilham+Fajar%2C+Fungsi%2C+Maksud%2C+dan+Nilai-Nilai+Konstitusi%2C&oq=Ilham+Fajar%2C+Fungsi%2C+Maksud%2C+dan+Nilai-Nilai+Konstitusi%2C&aqs=chrome..69i57.621j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>, (Diakses pada tanggal 17 Mei 2021).

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Sejarah dan Perkembangan Konstitusi di Indonesia, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>, (Diakses pada tanggal 16 Mei 2021).

Pidato Pelengkap Nawaksara Presiden Sukarno tentang G30S/PKI, <https://www.google.com/amp/s/m.kumparan.com/amp/kumparannews/pidato-pelengkap-nawaksara-presiden-sukarno-tentang-g30s-pki>, (Diakses pada tanggal 1 Juni 2021).

Pokok-pokok Penyelenggaraan Pembangunan Nasional, [https://bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info\\_\\_20091015133401\\_\\_2370\\_\\_0.pdf](https://bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info__20091015133401__2370__0.pdf), (Diakses pada tanggal 3 Maret 2021).

Saldi Isra, GBHN dan Perubahan Konstitusi, diakses dari <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/623-gbhn-dan-perubahan-konstitusi.html>

Serafica Gischa, Potensi Sumber Daya Maritim Indonesia, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/04/22/113659269/potensi-sumber-daya-maritim-indonesia?page=all>, (Diakses pada tanggal 22 Juni 2021).

Tri Agung Sujiwo, Panitia Pemikir Siasat Ekonomi Upaya Awal Menata Ekonomi Indonesia (1947-1949), <http://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak-20157058.pdf>, (Diakses pada tanggal 1 Juni 2021).

Yudi Latif, Rancang Bangun GBHN, <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/10/03/presiden-dan-gbhn>, (Diakses pada tanggal 1 Juni 2021).

#### IV. JURNAL

Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai the Guardian of the Constitution”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, 2019.

- Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji, "Reformulasi Garis - Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang - undang Dasar", Masalah-Masalah Hukum, Jilid. 49 Nomor 2, 2020.
- Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Vej, Volume 5, Nomor 1, Juni 2019.
- Hendrikus Otniel Nasozaro, "Peranan Hukum dalam Kehidupan Berdemokrasi di Indonesia", Jurnal Warta, Edisi 58, 2018.
- Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", Jurnal Asprasi", Volume 5, Nomor 2, Desember 2014.
- Janpatar Simamora, "Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Jurnal Litigasi, Volume 17, Nomor 2, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer", Simbur Cahaya, No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.
- Krannenburg dan B. Sabaroedin, "Ilmu Negara Umum", Pradnya Paramita, 1975.
- Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 7, Nomor 3, September 2017.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas, Jakarta, 1983.
- Muhammad Azhar dan Suhartoyo, "Aspek Hukum Kebijakan Geothermal di Indonesia", Jurnal Law Reform, Volume 11, Nomor 1, 2015.
- Novira Maharani Sukma, "Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dengan Sistem Presidensial", Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Volume 5, Nomor 2, 2017.
- Nonet, Philippe and Philip Selznick, "Law and Society in Transition: Toward Responsif Law (edisi terjemahan oleh Huma)", Huma, diakses melalui Jakarta <https://repository.unimal.ac.id/1744/1/Hukum%20Responsif%20Sulaiman.pdf> pada Juni 2021.



- Putu Ayu Anastasia Wierdani, “Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Yuridis*, Volume 5, Nomor 1, 2018.
- R. Marlina, “Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Daulat Hukum*, Volume 1, Nomor 1, 2018.
- Skripsi Orin Sabrina Pane, “Reformulasi Konsep Haluan Negara Sebagai Pedoman Perencanaan Pembangunan yang Berkelanjutan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2021.
- Sri Soemantri, “Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam Komisi Yudisial, Bungai Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI”, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006.
- Suriyati Hasan, “Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)”, *Meraja Journal*, Volume 1, Nomor 3, 2018.
- Wayan Sudirta, “Makna Kedudukan dan Implikasi Hukum Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Yuridis Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia*, Volume 7, Nomor 2, 2020.
- Widayati Winanto, “Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 3, Nomor 1, Januari-April 2016.
- Yessi Anggraini, dkk, “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia*, Volume 9, Nomor 1, 2015.
- Yudi Latif, “Rancang Bangun GBHN”, *Kompas*, Edisi 30 Agustus 2016.
- Yusrin, “Menghidupkan kembali GBHN perlukah?”, *Mahadi Majalah Hukum dan Ilmu-Ilmu Sosial*, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan, Tahun XXV No. 02 April 2016.

Tesis Anggita Permata Yakup, “Pengaruh Sektor Pariwisata terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia”, Universitas Airlangga, Surabaya, 2019.

Tesis Ari Bakti Windi Aji, “Perubahan Konstitusi (Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktik Perubahan Konstitusi di Indonesia”, Universitas Islam Indonesia, Sleman, 2017.

## **PENELITIAN**

Fence M. Wantu, dkk, “Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara”, Fakultas Hukum Universitas Gorontalo, Gorontalo, 2020.

Susi Dwi Harijanti, dkk, “Kajian Akademik : Konstitusionalisasi Haluan Negara Pada UUD NRI 1945 Pasca Amandemen”, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2020.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amandemen).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pecabutan Kekuasaan Pemerintahan dari

Presiden Soekarno.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1972 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.





**ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING 2021**  
**RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Perubahan Penomoran Pasal 3 ayat (2) menjadi Pasal 3 ayat (4),  
Pasal 3 ayat (3) menjadi Pasal 3 ayat (5).

Penambahan Nama Bab IIA Pokok-Pokok Haluan Negara,  
Perubahan dan/atau Penambahan Pasal 3 ayat (2), Pasal 3 ayat (3),  
Pasal 3A, Pasal 9, Pasal 23 ayat (2),  
Penghapusan Aturan Peralihan Pasal III,  
Aturan Tambahan Pasal I.

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
2021



NASKAH  
USUL PERUBAHAN PASAL-PASAL  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945

PEMBUKAAN

( P r e a m b u 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 ke depan 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 berdasar 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 Ibu Kota Negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

#### Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. \*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan dan mengubah pokok-pokok haluan negara dalam jangka panjang dan jangka menengah melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib mengadakan sidang setiap tahunnya untuk mendengarkan laporan perkembangan dari

lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan memberikan rekomendasi lanjutan dalam rangka mewujudkan pokok-pokok haluan negara.\*\*\*\*\*)

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

## BAB II A\*\*\*\*\*)

### POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

#### Pasal 3A

Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar wajib mewujudkan pokok-pokok haluan negara. \*\*\*\*\*)

## BAB III

### KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

#### Pasal 4

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

#### Pasal 5

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

## Pasal 6

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

## Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.\*\*\*)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. \*\*\*)
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. \*\*\*)
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. \*\*\*\*\*)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. \*\*\*)

## Pasal 7

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

## Pasal 7A

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

## Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus 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 seadil-adilnya 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, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. \*\*\*)

- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. \*\*\*\*\*)

#### Pasal 9

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

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar, berpedoman pada pokok-pokok haluan negara, menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.

Janji Presiden (Wakil Presiden):

Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar, berpedoman pada pokok-pokok haluan negara, 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 lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. \*)

#### Pasal 16

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

### BAB IV

#### DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

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

### BAB V

#### KEMENTERIAN NEGARA

#### Pasal 17

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



diatur dalam undang-undang. \*\*\*)

## BAB VI PEMERINTAH DAERAH

### Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. \*\*)
- (2) 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 anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. \*\*)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. \*\*)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan 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 undang-undang. \*\*)

### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. \*\*)

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. \*\*)

#### Pasal 18B

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

### BAB VII

#### DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

##### Pasal 19

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

##### Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. \*)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. \*)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan

bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. \*)

- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. \*)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. \*\*)

#### Pasal 20A

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

#### Pasal 21

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

## Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.
- (4)

## Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. \*\*)

## Pasal 22B

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

## BAB VIIA\*\*\*

### DEWAN PERWAKILAN DAERAH

## Pasal 22C

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

## Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.\*\*\*)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.\*\*\* )
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.\*\*\* )
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.\*\*\*)

BAB VIIB\*\*\*)  
PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

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

BAB VIII  
HAL KEUANGAN

Pasal 23

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

Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.\*\*\*)

#### Pasal 23A

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

#### Pasal 23B

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

#### Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.\*\*\*

#### Pasal 23D

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

### BAB VIII A\*\*\*

#### BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

#### Pasal 23 E

- (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 24 B

- (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, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.\*\*\* )

- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.\*\*\* )
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. \*\*\*)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.\*\*\*
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.\*\*\* )
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

## Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

## BAB IXA\*\*

### WILAYAH NEGARA

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

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.\*\* )

BAB X  
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

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

Pasal 27

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

Pasal 28

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

## BAB XA\*\*) )

### HAK ASASI MANUSIA

#### Pasal 28A

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

#### Pasal 28 B

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

#### Pasal 28C

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

#### Pasal 28D

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

(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.\*\* )

#### Pasal 28E

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

#### Pasal 28F

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

#### Pasal 28G

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

## Pasal 28H

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

## Pasal 28I

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

## Pasal 28J

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

## BAB XI

### AGAMA

#### Pasal 29

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

## BAB XII

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

#### Pasal 30

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

- kedaulatan negara.\*\* )
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.\*\*)
  - (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.\*\* )

## BAB XIII

### PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

#### Pasal 31

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



### Pasal 32

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

## BAB XIV

### PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL\*\*\*\*)

### Pasal 33

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

### Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.\*\*\*\* )
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.\*\*\*\* )

- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.\*\*\*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.\*\*\*\*)

## BAB XV

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

#### Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

#### Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

#### Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.\*\*

#### Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.\*\*)

#### Pasal 36C

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

BAB XVI  
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*\*)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.\*\*\*\*\*)
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*\*)
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*\*)
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.\*\*\*\*\*)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.\*\*\*\*\*)

Pasal II

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

### Pasal III

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

## ATURAN TAMBAHAN

### Pasal I

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

### Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal\*\*\*\*\*)



## BIODATA TIM PENULIS

Nama : Adini Putri Tambun  
Tempat, Tanggal Lahir : Medan, 22 Maret 2001  
Alamat : Jalan Bunga Kantil XIX Pasar VII Padang  
Bulan Nomor 2, Kelurahan Medan  
Selayang II, Medan Selayang, Medan,  
Sumatera Utara  
Email : [adiniputritambun@gmail.com](mailto:adiniputritambun@gmail.com)  
Riwayat Pendidikan : SD Negeri 060889 Medan  
SMP Negeri 1 Medan  
SMA Negeri 1 Medan  
Fakultas Hukum Universitas Sumatera  
Utara

Nama : Ahmad Asril Pasaribu  
Tempat, Tanggal Lahir : Medan, 10 April 2002  
Alamat : Jalan Tanjung Nomor 219, Kelurahan  
Helvetia Tengah, Medan Helvetia, Medan,  
Sumatera Utara  
Email : [ahmadasril@students.usu.ac.id](mailto:ahmadasril@students.usu.ac.id)  
Riwayat Pendidikan : SD Negeri 064972 Medan  
SMP Negeri 6 Medan  
SMA Negeri 14 Medan  
Fakultas Hukum Universitas Sumatera  
Utara

Nama : Bagas Ramadhan  
Tempat, Tanggal Lahir : Medan, 27 November 2000  
Alamat : Aspol Jalan H.M. Joni Blok W Nomor 4  
Medan, Kel. Binjai, Medan Denai, Medan,  
Sumatera Utara  
Email : [ramadhanbagas969@gmail.com](mailto:ramadhanbagas969@gmail.com)  
Riwayat Pendidikan : SD Swasta Kesatria  
SMP Negeri 4 Medan  
SMA Negeri 14 Medan  
Fakultas Hukum Universitas Sumatera  
Utara

Nama : Mikhael Ferdinan Imanuel Panjaitan  
Tempat, Tanggal Lahir : Medan, 22 Oktober 2001  
Alamat : Jalan Ahmad Yani Nomor 133 Komplek  
Permata Land Hotel, Kelurahan Kartini,  
Rantau Utara, Labuhanbatu, Sumatera  
Utara  
Email : [mfip222@gmail.com](mailto:mfip222@gmail.com)  
Riwayat Pendidikan : SD Swasta Methodist 1 Rantau Prapat  
SMP Swasta Methodist 2 Rantau Prapat  
SMA Negeri 2 Rantau Utara  
Fakultas Hukum Universitas Sumatera  
Utara

Nama : Miranda Lufti Nasution  
Tempat, Tanggal Lahir : Bandar Klippa, 20 Mei 2001  
Alamat : Jalan Sidomulyo Gang Musyawarah  
Dusun V Pasar IX, Kelurahan Tembung,  
Percut Sei Tuan, Deli Serdang, Sumatera  
Utara  
Email : [mirandalutfi7@gmail.com](mailto:mirandalutfi7@gmail.com)  
Riwayat Pendidikan : SD Negeri 105292  
SMP Negeri 17 Medan  
SMA Negeri 11 Medan  
Fakultas Hukum Universitas Sumatera  
Utara



