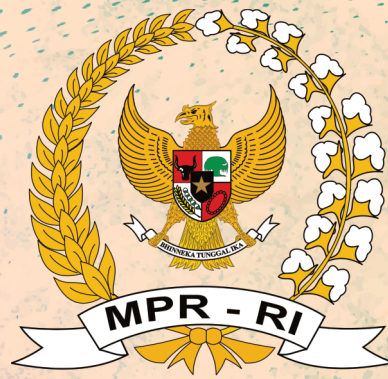




MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2021

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS BENGKULU

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

Naskah Akademik dari  
Universitas Bengkulu



ISBN 978-623-6191-05-7



9 786236 191057



[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/MPRRI)

**INDONESIA**  
DARI MPR RI UNTUK NKRI

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: 978-623-6191-05-7

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

**PENASEHAT:**

**Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

Drs. Tamsil Linrung

**PENGARAH:**

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

**PENANGGUNG JAWAB:**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**TIM PENULIS:**

**Fakultas Hukum Universitas Bengkulu**

Ketut Agil Priya Savtika, Dimas Heriadi, Ayu Anggraini, Andreas Wirananta Waruru dan Annisa Salsabila

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

**EDITOR**

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

**PENERBIT**

Badan Pengkajian MPR RI

**REDAKSI**

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

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

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

**Cetakan Pertama, 2021**

Hak cipta dilindungi undang-undang;

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

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas telah disusunnya Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara ini disusun untuk mengikuti lomba *Constitutional Drafting* Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2021 yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di Jakarta.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan berbagai pihak, teruntuk:

1. Rektor Universitas Bengkulu
2. Wakil Rektor Universitas Bengkulu
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
4. Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
5. Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
6. Segenap Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Untuk itu pada kesempatan ini Tim Penyusun mengucapkan terima kasih atas segala bantuan, dukungan, dan kerjasamanya dalam persiapan penyusunan *Constitutional Drafting* Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2021.

Dengan tidak mengurangi rasa hormat kepada para tim penilai Lomba *Constitutional Drafting* Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2021, dengan segala segala kerendahan hati, tim penyusun mengharapkan koreksi dan saran yang membangun demi penyempurnaan penyempurnaan penulisan, sebagai referensi akademik, dan pembelajaran bagi Tim Penyusun kedepanya.

Akhir kata, *tak ada gading yang tak retak, tiada kaca yang tak buram*. Kami menyampaikan permohonan maaf bila terdapat ketidaksempurnaan dalam penyusunan Buku Naskah Akademik Rancangan Perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini. Semoga naskah Akademik ini dapat memberikan manfaat dan menjadi sumbangsih bagi bangsa dan negara untuk peningkatan pemahaman konstitusi oleh masyarakat Indonesia.

Tim Penyusun  
*Constitutional Drafting* MPR RI 2021



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.**



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar Tim Penulis	iii
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	v
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	vii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	ix
Daftar Isi	xiii
Daftar Gambar	xvi
Daftar Tabel	xvi
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	10
C. Tujuan Dan Kegunaan	10
D. Sistematika Penulisan	11
E. Metode Penelitian	12
<b>BAB II. KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	<b>21</b>
A. Teori dan Konsepsi Pemikiran Negara Hukum	21
1. Orisinalitas atau Lahirnya Negara Hukum dan Pengertian Negara Hukum	21
2. Konsepsi Pemikiran Negara Hukum	23
3. Tipe-Tipe Negara Hukum	24
4. Karakteristik Negara Hukum	30
5. Perundang-undangan dalam Konsepsi Negara Hukum	34
B. Teori Konstitusi Dalam Konsep Umum	39
1. Teori Pembentukan Konstitusi	44
2. Teori Kekuatan Mengikat Konstitusi	48
3. Teori Perubahan Konstitusi	51
4. Materi Muatan Konstitusi	56
C. Tinjauan Sistem Pemerintahan Presidensial	59

D. Tinjauan Tentang Hak Asasi Manusia	63
E. Teori Demokrasi Dan Kedaulatan Rakyat	66
F. Teori Pembagian Kekuasaan	70
G. Teori Kelembagaan Negara Indonesia	72
H. Teori Dan Konsepsi Lembaga Perwakilan	78
I. Kedudukan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	86
J. Konsep Dan Analisis Keberhasilan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	90
K. Analisis Kebutuhan Masyarakat Melalui Perlindungan Hak Konstitusional	93
<b>BAB III. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	<b>97</b>
A. Landasan Filosofis	97
B. Landasan Sosiologis	106
1. Ease of Doing Bussiness, Corruption Perception Index, Government Effectiveness Index, dan Trust barometer	107
2. Tingkat Kesejahteraan	109
3. Tingkat Pendidikan	111
C. Landasan Yuridis	112
<b>BAB IV. PEMBAHASAN</b>	<b>123</b>
A. Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan	123
B. Gagasan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pernah berlaku di Indonesia	129
1. Masa Orde Lama	129
2. Masa Orde Baru	131
3. Masa Reformasi	133
C. Pertimbangan Menghidupkan GBHN dan Pilihan menggagas Pokok Pokok Haluan Negara (PPHN)	

dalam Penyelenggaraan Pemerintah	136
D. Konsep dan Pertanggungjawaban Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)	147
E. Pertimbangan Hukum, Pilihan Kebijakan dan Penormaan pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) di dalam UUD 1945	154
F. Implikasi Pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) di dalam UUD 1945 terhadap Sistem Pemerintahan	157
G. Revitalisasi Eksistensi Kedudukan MPR sebagai Lembaga Paling Representatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	167
H. Peran Strategis dan Kewenangan MPR dalam Menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)	183
I. Hubungan MPR dengan Lembaga Negara lain dalam mengatur dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)	188
J. Bentuk Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah guna menyusun cetak biru (blueprint) pembangunan Berdasarkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)	199
K. Sistematika dan substansi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam Produk Ketetapan MPR	204
L. Perbandingan Konsep Haluan Negara di berbagai Negara	207
1. China	207
2. Brazil	209
<b>BAB V. RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945</b>	<b>213</b>
<b>BAB VI. PENUTUP</b>	<b>243</b>
A. Kesimpulan	243
B. Saran	245
Daftar Pustaka	247
Biodata Penulis	261



## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Jumlah dan persentase penduduk miskin 2010-2020	94
Gambar 2. Jumlah regulasi yang diterbitkan (2014-2019)	96
Gambar 3. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin menurut daerah Maret 2019-Maret 2020	110
Gambar 4. Skor rata-rata PISA (Program for International Student Assessment) Indonesia pada tahun 2018	111
Gambar 5. Visualisasi Alur PPHN	177
Gambar 6. Visualisasi Produk Hukum PPHN	203
Gambar 7. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan	207

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1. Pengelompokan Kekuasaan Kehakiman/Independensi Peradilan	32
Tabel 2. Periode DPR sejak Awal Kemerdekaan	82
Tabel 3. Program RPJMN 2020-2024	95
Tabel 4. Konsep Pokok-Pokok Haluan Negara	148
Tabel 5. Perbandingan GBHN 2019-2004 dengan Pokok-Pokok Haluan Negara	153
Tabel 6. Jenis Produk Hukum PPHN	200

# BAB I PENDAHULUAN

## A LATAR BELAKANG

“...Reform of state’s constitution should not be undertaken lightly, and constitutions themselves often include measures to prevent easy alteration in order to protect against change for purely strategic interest. When arguments are raised proposing constitutional reforms to meet some perceived necessity, they are invariably opposed by counter arguments that include the warning that the constitution is not to be treated as simply another piece of legislation..”<sup>1</sup> [Graham Hassall dan Cheryl Saunders, *Asia-Pacific Constitutional Systems*]

Perubahan konstitusi merupakan sebuah keniscayaan dan konstitusi yang baik adalah konstitusi yang acap kali diubah sesuai dengan perkembangan zaman. Hal tersebut senada dengan pendapat David A. Strauss dalam bukunya “*The Living Constitution*” yang menyebutkan bahwa peradaban selalu mengalami perubahan sehingga mustahil bagi konstitusi mengikuti lajunya perubahan tersebut. Lebih jauh Strauss menasbihkan, “Meanwhile, the world has changed in incalculable ways..., technology has changed, the international situation has changed, the economy has changed, social mores have changed... and it is just not realistic to expect to cumbersome lamendment process to keep up with these changes”.<sup>2</sup>

Tentu saja dari materi muatan perubahan konstitusi yang didesain tersebut, perlu kehati-hatian dan kecermatan dalam mempertimbangkannya. Sebab, mekanisme perubahan konstitusi mesti dilalui oleh proses politik terlebih dahulu.<sup>3</sup> Hal tersebut sehelan dengan pendapat Graham Hassall dan Cheryl Saunders yang

- 
- 1 Graham Hassall dan Cheryl Saunders, *Asia-Pacific Constitutional Systems*, (United Kingdom : Cambridge University Press, 2002), hlm. 141-142.
  - 2 David A. Strauss, *The Living Constitution*, (New York: Oxford University Press, 2010), hlm. 99.
  - 3 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) hlm. 62

menyebutkan bahwa perubahan konstitusi tidak dapat dilaksanakan secara cepat dan asal jadi tanpa memikirkan pertimbangan, Hassal dan Saunders menjelaskan prinsip tersebut berlandaskan kepada konsep bahwa konstitusi adalah supreme law.<sup>4</sup>

Dengan demikian rigidity sebuah konstitusi ditentukan oleh pasal-pasal di dalam konstitusi itu sendiri. Hal itulah yang dinukilkan oleh Tom Ginsburg dalam beberapa kajiannya di dunia bersama International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) pada tahun 2016 yang berjudul “Assessing the Performance of the South African Constitution dan Constitutional Performance Assessment of the 1987 Philippine Constitution”.<sup>5</sup> Di mana, dalam riset Internasional IDEA yang menepocong konstitusi di 2 (dua) negara yaitu Afrika Selatan dan Filipina tersebut, Tom Ginsburg melihat sejauh mana materi muatan konstitusi tersebut eksis dan dapat diterapkan sekaligus mengukur sejauh mana capaian-capaian penyelenggara negara mentaati aturan tertulis dari konstitusi tersebut sehingga dapat diketahui performa konstitusinya.<sup>6</sup>

Dalam konteks Indonesia, tentu penilaian terhadap performa konstitusi tersebut dilakukan berkenaan dengan materi muatan UUD 1945 yang elemennya meliputi tujuan negara, lembaga negara dan kewenangannya, hubungan lembaga negara dalam UUD, hubungan negara dengan masyarakat, jaminan hak asasi dan hak warga negara, arah perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan bernegara serta mekanisme perubahan konstitusi.<sup>7</sup> Salah satu performa konstitusi yang saat ini perlu menjadi perhatian khusus yaitu soal arah perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan negara. Tentu bicara soal arah perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan negara amat erat

---

4 Graham Hassall dan Cheryl Saunders, *Op.cit.*, Hlm. 142.

5 Tom Ginsburg and Aziz Z Huq, terdapat empat variabel penghubung dalam menganalisis kriteria eksternal dan kriteria internal yaitu: 1) pembentukannya mendapatkan legitimasi publik; 2) adanya saluran penyelesaian sengketa politik; 3) adanya struktur kelembagaan yang sederhana, efektif dan efisien; dan 4) jaminan terhadap kebutuhan publik. Dalam Tom Ginsburg and Aziz Huq, (2016), *Assessing Constitutional Performance*, New York : Cambridge University Press, hlm. 5.

6 International IDEA, “*Constitutional Performance Assessment of the 1987 Philippine Constitution*”. (Stockholm: International IDEA, 2020), hlm. 12

7 Sri Soemantri Martosoewignjo. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), Hlm. 127.

kaitannya dengan haluan negara atau lebih populer dulu pernah disebut sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hampir lebih dari dua dekade GBHN dihapuskan dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Empat kali perubahan UUD 1945 pasca reformasi telah menghapus kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan GBHN.

Hal tersebut dilakukan sejalan dengan perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>8</sup> Pada masa itu, Presiden merupakan mandataris MPR untuk menjalankan haluan negara yang ditetapkan dalam bentuk GBHN. Oleh karena itu, sebelum perubahan UUD 1945, Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Setelah itu, dasar hukum pembentukan GBHN dihapuskan dengan diubahnya Pasal 3 UUD 1945.<sup>9</sup> Dengan demikian, perubahan UUD 1945 tidak saja mengurangi dominasi kelembagaan MPR, namun secara bersamaan juga meniadakan keberadaan GBHN yang memuat arah penyelenggaraan negara dalam jangka waktu lima tahunan.<sup>10</sup>

Jika dilacak alasan perubahan Pasal 3 UUD 1945, upaya memperkuat sistem presidensial menjadi alasan penting bagi MPR untuk menghilangkan GBHN dari ketentuan konstitusi. GBHN dinilai relevan apabila presiden masih dipilih oleh MPR, namun ketika sudah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak pada tempatnya presiden tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan MPR. Pada saat telah dipilih secara langsung, maka pemikiran, komitmen dan janji-janji presiden kepada rakyatlah yang

---

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

9 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999- 2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1 (Edisi Revisi)*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 118

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

dirumuskan sebagai program.<sup>11</sup> Oleh karena itu, MPR tidak perlu lagi menetapkan GBHN. Dengan pertimbangan tersebut, Rapat Paripurna ST MPR 2001 tanggal 9 November 2001 mengesahkan perubahan Pasal 3 UUD 1945 dengan menghilangkan kewenangan MPR menetapkan GBHN.<sup>12</sup>

Dihilangkannya garis-garis besar Haluan negara di dalam sistem ketatanegaraan kita, telah mengundang beberapa kritik. Salah satu kritik yang disampaikan adalah hilangnya arah dan pedoman pembangunan yang menyebabkan ketidakberlanjutan pembangunan dari satu pemerintahan ke pemerintahan lainnya.<sup>13</sup> Tidak dapat dipungkiri, pasca hilangnya garis-garis besar haluan negara tersebut, Indonesia masih tetap mempertahankan sistem perencanaan pembangunan di dalam sistem ketatanegaraannya, yakni dengan mengembangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).<sup>14</sup>

Perencanaan pembangunan dalam UU tersebut mengatur tiga bentuk perencanaan berdasarkan jangka waktu, diantaranya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang memiliki 20 (dua puluh) tahunan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berjangka waktu 5 tahunan. Kedua bentuk perencanaan ini dibentuk melalui undang-undang. Terakhir adalah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memiliki jangka waktu 1 tahunan.

---

11 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 127.

12 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah ...Op.cit.*, hlm. 4. Baca pula RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 28. A.B. Kusuma mempertanyakan kesepakatan para anggota MPR dimana sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 adalah sistem sendiri, tidak menganut “sistem presidensial” seperti Amerika Serikat dan berbeda pula dengan sistem parlementer seperti Inggris.

13 Susi Dwi Harijanti dkk, *Konstitusionalisasi Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*, (Jakarta: Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2020), hlm. 2

14 Susi Dwi Harijanti dkk. *Ibid.*

Dalam perkembangannya, dikarenakan banyaknya ketidakpuasan terhadap sistem perencanaan yang diadopsi, setelah berjalan lebih kurang 20 tahun pasca perubahan UUD 1945, Rapat Kerja Nasional Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pada 2016 lalu mengajukan gagasan untuk mengembalikan fungsi MPR dalam mengatur garis-garis besar haluan negara.<sup>15</sup> Alasannya, pembangunan nasional terkesan berjalan sendiri-sendiri, sehingga tidak kondusif bagi keutuhan negara. Lebih jauh, mengembalikan eksistensi GBHN juga ditujukan untuk memperkuat kelembagaan MPR.<sup>16</sup> Bahkan sejak pertengahan tahun 2016, Badan Pengkajian MPR telah melakukan kajian terkait wacana menghidupkan GBHN sebagai instrumen penentuan arah pembangunan jangka panjang. GBHN akan ditempatkan sebagai sebuah sistem perencanaan pembangunan.

Gagasan mengembalikan eksistensi GBHN akhirnya menyulut pro dan kontra. Salah satu kekhawatiran yang muncul atas wacana ini adalah masalah penempatan GBHN dalam bingkai sistem presidensial yang dibangun dalam UUD 1945. GBHN dengan peran MPR menetapkannya sangat mungkin berbenturan dengan sistem presidensial yang telah disepakati untuk dipertahankan.<sup>17</sup> Tidak sedikit pula pelbagai kalangan menolak pemberlakuan kembali GBHN, yang dianggap bertentangan dengan semangat reformasi, dan sebagai upaya mengembalikan otoritarianisme yang didasarkan paham negara integralistik yang mewujud dalam supremasi MPR.<sup>18</sup> Silang pendapat ihwal rencana mengembalikan keberadaan GBHN di atas menunjukkan betapa masalah ini memang mesti dikaji lebih mendalam sebelum ia diputuskan.

---

15 Lihat <https://nasional.tempo.co/read/1237184/pdip-kami-mengusulkan-haluan-negara-bukan-gbhn> Diakses pada Sabtu, 19 Juni 2021, pukul 11.00 wib.

16 Ranny Emilia, *Mekanisme Pengawasan dan Perimbangan dalam Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara*, dalam *Gerak Politik yang Tertawan, Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta : Center For Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002), hlm. 56

17 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), hlm. 110

18 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hlm. 233

Itu sebabnya perlu kiranya menggagas dan mereformulasi arah/haluan perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan negara sebagai pedoman bagi seluruh lembaga negara dalam menyelenggarakan negara dan pembangunan nasional. Pilihan-pilihan untuk menentukan arah perencanaan pembangunan tersebut sesungguhnya cukup banyak varian. Namun, gagasan yang paling dianggap ideal dan sesuai dengan nalar performa konstitusional adalah menggunakan nomenklatur Pokok-pokok Haluan Negara atau disingkat dengan PPHN.

Ide nomenklatur ini sebetulnya sudah lama dipikirkan oleh MPR dan para pakar hukum dan konstitusi sebagai arah perencanaan pembangunan. Hanya saja belum ada kata sepakat untuk mengkonstruksikan secara detail instrumen mana saja yang akan diatur di dalam materi muatan PPHN dan bagaimana menginstrumentasikannya dalam konstitusi.<sup>19</sup> Itu sebabnya, perlu kiranya menentukan terlebih dahulu pemaknaan dari PPHN secara etimologis.

Di mana, gagasan PPHN ini merupakan kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai luhur falsafah Pancasila serta pengejawantahan dari UUD 1945 sebagai rujukan atau arahan bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi terhadap kebijakan pembangunan pemerintah. Dengan demikian, hadirnya PPHN diyakini sama sekali tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan Pemerintah untuk menyusun cetak biru (blue print) pembangunan. Pokok-Pokok Haluan Negara justru dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial yang berdasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.<sup>20</sup>

---

19 Khairul Fahmi dan Beni Kharisma Arrasuli, (2018), *Mempertimbangkan Kembali Garis-garis Besar Haluan Negara*, Tulisan Essai dalam Lomba Karya Tulis Ilmiah Tingkat ASN MPR RI Tahun 2018, hlm. 10.

20 Menurut Hanta Yuda terdapat enam karakteristik pelebagaan sistem pemerintahan presidensial. *Pertama*, basis legitimasi presiden berasal dari rakyat melalui pelebagaan sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan tetap. *Kedua*, presiden bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat, sehingga presiden tidak dapat dimakzulkan (*impeachment*) secara politis oleh parlemen, dan mekanisme *impeachment* harus melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. *Ketiga*, relasi presiden dan parlemen bersifat mandiri dan setara, hal

Bila GBHN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 beserta praktik pembentukannya pada masa lalu berkait erat dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka PPHN harus diletakkan di luar kerangka tersebut. PPHN tidak lagi sebagai bagian dari instrumen menempatkan kembali MPR sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan tidak terbatas.

Dalam konteks itu, PPHN semata-mata menjadi produk hukum MPR dalam konteks perencanaan pembangunan yang melibatkan unsur pengambilan keputusan yang lebih luas. Rencana penyelenggaraan negara yang dituangkan dalam PPHN dan ditetapkan MPR tersebut dibentuk dengan melibatkan semua cabang-cabang kekuasaan negara, termasuk lembaga-lembaga negara independen. Hal mana, perencanaan yang dihasilkan lebih jauh ditindaklanjuti oleh pemerintah dan DPR dalam menetapkan rencana pembangunan jangka pendek dan rencana pembangunan tahunan.

Lebih jauh, PPHN yang isinya lebih kurang berupa rencana jangka panjang tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk memberhentikan presiden dalam masa jabatan. Dalam konteks ini, PPHN hanya sebatas arah umum penyelenggaraan negara, di mana untuk mengontrolnya MPR hanya diberi kewenangan untuk mendengarkan laporan penyelenggaraan kinerja masing-masing lembaga negara dengan tanpa memberikan keputusan menerima atau menolak laporan tersebut. MPR hanya sebatas memberikan komentar umum atas laporan-laporan lembaga negara, khususnya terkait capaian rencana jangka panjang yang telah ditentukan.<sup>21</sup> Sehubungan dengan itu, MPR tidak pula dapat menjadi GBHN tersebut sebagai alasan dan dasar untuk memberhentikan presiden dalam masa jabatan. Presiden

---

ini melalui pelembagaan mekanisme *checks and balances*. (Ketiga poin di atas adalah struktur eksternal). *Keempat*, kekuasaan pemerintahan tidak terbagi, yaitu pelembagaan kedudukan presiden sebagai kepala negara (*head of the state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*)-presiden sebagai *single chief executive*. Dalam Hanta Yuda, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 16.

- 21 Ada tiga bentuk rencana yang dihasilkan dalam sebuah sistem perencanaan nasional, yaitu : rencana pembangunan jangka panjang; rencana pembangunan jangka menengah; dan rencana pembangunan tahunan. Dalam Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Pasal 3 ayat (3).



tetap hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatan sesuai alasan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.

Itu sebabnya, agar tidak memunculkan paradigma negatif terhadap keberadaan PPHN yang dianggap sama dengan GBHN, maka alasan paling rasional yang bisa digunakan adalah dengan merancang MPR menjadi lembaga yang efektif dengan menjaga peranan MPR yang telah ditentukan sesuai konsep ketatanegaraan yang dianut UUD 1945. Jika peranan ketatanegaraan MPR dijalankan dengan baik, bukan tidak mungkin secara politik, MPR juga akan lebih kuat. MPR hanya perlu membangun kepercayaan untuk memperkuat dan mengefektifkan kinerja kelembagaannya. Joseph Cooper menjelaskan kepercayaan publik akan mampu meningkatkan atau melemahkan peranan/kewenangan kelembagaan dari Kongres<sup>22</sup> (MPR dalam konteks ketatanegaraan Indonesia).

Selain efektivitas kelembagaan MPR, gagasan pelibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk merumuskan rencana jangka panjang menjadi PPHN merupakan suatu hal yang menarik. Saat ini, DPD sebagai representasi daerah tidak terlibat dalam menetapkan rencana pembangunan jangka panjang. Agar DPD dengan kewenangan yang ada saat ini dapat terlibat menetapkan rencana pembangunan, maka salah satu jalan yang dapat ditempuh adalah menjadikan rencana pembangunan jangka panjang sebagai PPHN yang ditetapkan oleh MPR.

Selain itu, menggagas PPHN dalam kerangka menempatkan MPR sebagai institusi tempat di mana rembuk nasional dilakukan juga mungkin digunakan sebagai alasan. Sekalipun Indonesia menerapkan sistem presidensial di mana presiden mendapatkan mandat langsung dari rakyat, namun kaidah politik konsensual yang diterapkan Indonesia dapat menjadi jembatan antara visi presiden terpilih dengan rencana jangka panjang yang ditetapkan MPR.<sup>23</sup>

---

22 Joseph Cooper, *Congress and the Decline of Public Trust*, (New York: Westview Press, 1999), hlm. 156. Dalam John Hatchard et.al., *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth. An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press: Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-Sao Pãolo, 2004), hlm. 201.

23 Djayadi Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*,

Hanya saja, sebelum mengalihkan rencana pembangunan jangka panjang menjadi produk hukum dalam bentuk Ketetapan MPR terkait PPHN, sistem perencanaan selama ini mesti dievaluasi secara baik untuk menemukan di mana akar persoalannya, apakah pada bentuk hukumnya atau praktik perencanaan yang disusun Bappenas, penyusunan RAPBN di Kementerian Keuangan, dan pembahasan RAPBN di DPR yang menjauh dari cita-cita perencanaan nasional berkelanjutan.<sup>24</sup>

Jawaban atas pertanyaan ini akan sangat membantu dalam menentukan sikap terkait rencana mengkonstruksi ide untuk menggagas PPHN. Selain itu, agar PPHN tidak menjadi produk hukum yang berpotensi bergerak di luar batas-batas konstitusi, maka materi muatan Ketetapan MPR terkait PPHN juga harus diatur sedemikian rupa. Pada saat yang sama, materi muatan dimaksud harus pula dapat dibedakan dari materi muatan undang-undang. Bagaimanapun, undang-undang sebagai sebuah produk hukum memiliki ruang lingkup pengaturan yang sangat luas. Apapun boleh diatur dalam undang-undang, sepanjang hal itu merupakan kebutuhan hukum masyarakat dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan di atas, senada yang dinukilkan oleh Erwin Chemerinsky agar konstitusi selalu hidup (*living constitution*), konstitusi harus selalu menjadi pijakan bagi segenap bangsa terutama penyelenggara negara.<sup>25</sup> Itu sebabnya, tuntutan untuk penguatan performa konstitusi melalui formulasi muatan PPHN dalam UUD 1945 merupakan sebuah kebutuhan hukum bagi Indonesia sebagai negara hukum. Mempertimbangkan pentingnya gagasan untuk menyigi performa konstitusi melalui Perubahan Kelima UUD 1945, maka Tim Constitutional Drafting Fakultas Hukum Universitas Bengkulu bekerjasama dengan Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat RI perlu kiranya melakukan kajian komprehensif berupa Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang

---

Bandung : Mizan Media Utama, hlm. 114.

24 Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN", Kompas, dimuat pada Senin, 14 Februari 2016.

25 Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law, Principles and Policies*, (New York : Aspen Law & Business, 1997), hlm. 43.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengangkat tema, “Penguatan Performa Konstitusi Melalui Formulasi Muatan Pokok-pokok Haluan Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945”.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan latar belakang di atas, menata ulang tiap-tiap kewenangan dalam lingkup kekuasaan terutama dalam menentukan arah atau haluan negara dalam konstitusi tentu bukanlah perkara yang mudah, karena muara dari semua gagasan itu nanti yaitu melakukan amandemen Kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, banyak hal yang perlu dikaji dalam perspektif politik dan hukum agar desain penguatan performa konstitusi melalui formulasi muatan Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN) dalam UUD 1945 sesuai dengan kebutuhan ketatanegaraan Indonesia. Sehubungan dengan itu, setidaknya terdapat 3 (tiga) rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam naskah akademik ini, yaitu:

- 1) Bagaimana urgensi perubahan konstitusi UUD 1945 melalui formulasi pokok-pokok Haluan negara menurut sistem pemerintahan presidensial?
- 2) Bagaimana materi muatan dan pilihan instrumen hukum Pokok-pokok Haluan Negara yang dijemlakan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945?
- 3) Bagaimana desain konstitusional terhadap Penguatan Performa Konstitusi Melalui Formulasi Muatan Pokok-pokok Haluan Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN NASKAH AKADEMIK**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam naskah akademik ini meliputi:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi perubahan konstitusi UUD 1945 melalui formulasi pokok-pokok Haluan negara menurut sistem pemerintahan presidensial.

2. Untuk menentukan dan mendesain materi muatan dan pilihan instrumen hukum Pokok-pokok Haluan Negara yang dijelmakan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945.
3. Untuk menentukan dan mendesain desain konstitusional terhadap Penguatan Performa Konstitusi Melalui Formulasi Muatan Pokok-pokok Haluan Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun hasil penelitian yang dilakukan ini berguna (1) sebagai panduan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat RI ketika hendak mengintroduksi dan menginstrumentasikan pokok-pokok haluan negara dalam jelmaan konstitusi dan peraturan pelaksana dari konstitusi UUD 1945. (2) memberikan sumbangan pemikiran terhadap proses perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan negara terutama dalam hal mengawal kewenangan Pemerintah untuk menyusun dan melaksanakan cetak biru (blue print) pembangunan. Sebab, Pokok-Pokok Haluan Negara justru dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial yang berdasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ber-Bhinneka Tunggal Ika dan; (3) memberikan sumbangan bagi khazanah ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum tata negara dan politik terkait Pokok-Pokok Haluan Negara melalui Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945.

#### **D. SISTEMATIKA PENULISAN**

Dalam penyusunan Naskah Akademik rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini memuat sistematika penulisan sebagai berikut:

- Bab 1: Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penulisan, sistematika penulisan, dan metode penelitian.
- Bab 2: Kajian Teoritik dan Praktik Empiris
- Bab 3: Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.
- Bab 4: Analisis, yang menjabarkan mengenai konsep PPHN dan gagasan rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Bab 5: Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bab 6: Penutup, yang menguraikan kesimpulan dan saran.

## E METODE PENELITIAN

Kebenaran ialah sebuah hal yang sukar untuk diungkap. Guna mencari dan mengkonfirmasi sebuah kebenaran tersebut, maka dibutuhkan sebuah penelitian. Penelitian merupakan sebuah langkah untuk menemukan dan mengkonfirmasi sebuah kebenaran hingga sesuatu yang diteliti itu tidak lagi menimbulkan pertanyaan. Lebih lanjut dijelaskan oleh Seojoono dan H. Abdurrahman bahwa:

Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan, atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada.<sup>26</sup>

Oleh karenanya, penelitian merupakan sebuah langkah yang tidak akan kehilangan tempat. Karena apa yang kita coba cari, temukan, dan ketahui itu tetaplah bukan kebenaran mutlak. Oleh sebab itu, masih perlu diuji kembali<sup>27</sup>. Dalam kerangka yang lebih khusus, Peter Mahmud Marzuki merumuskan penelitian hukum sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>28</sup> Metode Penelitian penting diuraikan guna memastikan keilmiahannya suatu hasil penelitian. Ukuran keilmiahannya suatu hasil penelitian, dapat dilihat dari hal-hal berikut:<sup>29</sup>

- a. Merupakan pengetahuan (knowledge);
- b. Tersusun secara sistematis;
- c. Menggunakan logika; dan

---

<sup>26</sup> Soejonno, H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), Cetakan Kedua, hal. 105-106.

<sup>27</sup> Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 19.

<sup>28</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet 2, (Jakarta: Kencana, 2008). hlm. 29

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto (Soekanto2), *Sosiologi, Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm.6

- d. Dapat diuji atau dikontrol serta dibuktikan secara kritis oleh orang lain.

Guna meningkatkan performa konstitusi, maka dibutuhkan sebuah Naskah Akademik yang dapat mencerminkan asbabun nuzul terciptanya norma baru dalam konstitusi. Saldi Isra dalam makalahnya yang disampaikan pada Diklat Legal Drafting Lembaga Administrasi Negara (LAN), menyebutkan bahwa kajian The Habibie Center (THC) bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation (HSF) Indonesia menyimpulkan dalam executive summary, bahwa terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi penurunan kualitas undang-undang di Indonesia.<sup>30</sup> Salah satu di antara tujuh faktor tersebut ialah Naskah Akademis (NA) dalam proses penyusunan rancangan undang-undang yang tidak lagi menjadi dasar penyusunan serta tidak lagi menjadi pedoman untuk menjelaskan urgensi haidrnya sebuah norma baru. Menjelaskan krusialnya NA, executive summary tersebut menegaskan:<sup>31</sup>

“Dengan NA, setidaknya-tidaknya suatu rancangan undang-undang (RUU) dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah terutama mengenai konsepsi yang berisi: latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek atau arah pengaturan. Bagaimanapun, dalam proses penyusunan suatu RUU, NA merupakan potret atau peta tentang berbagai hal atau permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk atau disahkan”.

Melalui pernyataan tersebut, tercermin bahwa Naskah Akademik menjadi hal yang krusial yang tidak dapat diabaikan. Tercermin secara eksplisit dalam Pasal 1 Ayat (11) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjabarkan definisi dari naskah akademik, yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan

---

30 Saldi Isra, 2010, *Urgensi Naskah Akademik dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, URL: <https://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/557-urgensinaskah-akademik-dalam-penyusunan-peraturan-perundang-undangan.html>, Diakses tanggal 13 April 2021.

31 *ibid.*

secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Maka, dalam melakukan Amandemen kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibutuhkan penyusunan Naskah Akademik yang disusun dengan metode penelitian sebagai berikut:

## 1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Amandemen UUD NRI Tahun 1945 didasarkan pada metode Yuridis-Normatif. Penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan sebuah aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode penelitian hukum normatif digunakan untuk melihat aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki peraturan perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal).<sup>32</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menguraikan bahwa penelitian hukum normatif akan ditujukan untuk melihat:

- a. Penelitian terhadap azas-azas hukum, yaitu; penelitian terhadap unsur-unsur hukum baik unsur ideal (norm-wissenschaft/sollenwissenchaff) yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata (tatsachenwissenchaff/seinwissenchaff) yang menghasilkan tata hukum tertentu.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok dalam hukum seperti subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum; yang dapat dilakukan baik sinkronisasi secara vertikal ataupun secara horizontal yaitu meneliti keserasian hukum

---

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Kencana, 2008). Hlm. 23.

positif (peraturan perundang-undangan) agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki perundangundangan (stufenbau theory).

- d. Penelitian terhadap perbandingan hukum yaitu membangun pengetahuan umum mengenai hukum positif dengan membandingkan sistem hukum di suatu Negara dengan sistem hukum di Negara lainnya.
- e. Penelitian sejarah hukum, yaitu meneliti perkembangan hukum positif (peraturan perundang-undangan) dalam kurun waktu tertentu (misalnya hukum tanah), perkawinan, perpajakan, perusahaan dan sebagainya).<sup>33</sup>

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas, atau dengan kata lain merupakan bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah dalam pembentukan peraturan perundangan, hingga putusan hakim. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti jurnal ilmiah, majalah, buku, dan sejenisnya yang merupakan penjelasan atas bahan hukum primer. Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>34</sup>

1. Bahan hukum Primer, yaitu:
  - a. Pancasila
  - a. UUD 1945 dan perubahannya;
  - b. TAP MPR;
  - c. Undang-Undang yang relevan;

---

33 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1995). hlm 14-15.

34 *Ibid.* hlm. 66.



- d. Putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu:
  - a. Buku-buku;
  - b. Hasil penelitian;
  - c. Risalah sidang;
  - d. Jurnal ilmiah;
  - e. Artikel pendukung atau tulisan-tulisan ilmiah lainnya.
3. Bahan hukum tersier, berupa:
  - a. Kamus hukum;
  - b. Kamus umum;
  - c. Ensiklopedia.

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Amandemen UUD NRI Tahun 1945 menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.<sup>35</sup> Pendekatan ini berfokus pada keharmonisan hierarki hingga asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan haluan Negara.

Pendekatan historis (*historical approach*), dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.<sup>36</sup> Pendekatan ini juga menggunakan risalah-risalah sidang untuk mengungkap

---

35 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-11 (Jakarta: Kencana, 2011). hlm. 93.

36 *Ibid*, hlm. 134

sejarah mengapa suatu hal ditetapkan atau dibentuk. Dalam hal ini, pendekatan ini berguna untuk melihat alasan-alasan para founding fathers merumuskan haluan Negara model GBHN dan alasan mengapa MPR pada saat sebelum amandemen UUD NRI ditetapkan sebagai lembaga tertinggi Negara.

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain. Tujuan perbandingan ini adalah untuk mengetahui persamaan dan perbedaan haluan Negara di berbagai Negara serta menerapkan konsep-konsep haluan Negara yang relevan di Indonesia.

Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), berguna untuk menemukan sebuah makna, prinsip, pandangan, dan doktrin sebagai landasan pemikiran untuk memunculkan gagasan-gagasan baru. Hal tersebut dilakukan sebagai usaha untuk memperoleh makna baru yang terkandung dalam istilah-istilah yang diteliti, atau menguji istilah hukum tersebut dalam teori dan praktek.<sup>37</sup>

Selain menggunakan pendekatan diatas, beberapa metode analisis bahan hukum mulai berkembang seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan. Salah satunya metode analisa Regulatory Impact Analysis (RIA). Regulatory Impact Analysis (RIA) adalah pendekatan sistemik untuk menilai secara kritis efek positif dan negatif dari peraturan yang diusulkan dan yang telah ada. RIA digunakan untuk menguji dan mengukur kemungkinan manfaat, biaya, dan efek dari peraturan baru atau yang sudah ada.<sup>38</sup> Metode Pendekatan RIA digunakan untuk meneliti suatu peraturan perundang-undangan. RIA menggunakan 10 pertanyaan yang merupakan standar baku yang ditetapkan oleh The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), yaitu:<sup>39</sup>

1) Apakah masalahnya didefinisikan dengan benar?

37 Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fiqh* (Pekanbaru: UIN Suska Riau, 2015) hlm. 41

38 OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Maker*, (2008), hlm. 14.

39 *Ibid.*, hlm. 12-14.

Masalah yang hendak diteliti harus dijelaskan secara tepat dan mampu menjelaskan mengapa masalah tersebut muncul dan layak diteliti.

2) Apakah tindakan pemerintah sudah tepat?

Tindakan pemerintah harus diuji ketepatannya. Apakah tindakan tersebut sesuai dengan kewenangannya dan keterbutuhan hukum dan masyarakat saat ini.

3) Apakah regulasi merupakan tindakan terbaik pemerintah?

Regulator harus melakukan perbandingan berbagai instrumen kebijakan baik peraturan maupun non-peraturan. Sehingga dapat ditarik kesimpulan apakah regulasi merupakan instrumen yang mampu menjawab permasalahan masyarakat.

4) Apakah peraturan ada dasar hukumnya?

Semua peraturan yang diuji harus berdasarkan rule of law. Peraturan tersebut harus pula dikaitkan dengan stufenbau theory milik Hans Kelsen untuk menguji kesesuaian jenjang norma.

5) Berapa tingkatan birokrasi pemerintah yang dilibatkan untuk koordinasi regulasi ini?

Regulator harus memilih tingkat yang paling tepat dari pemerintah untuk mengambil tindakan, atau jika ada beberapa tingkatan yang terlibat, harus merancang sistem yang efektif dalam koordinasi antara tingkat pemerintahan.

6) Apakah regulasi bermanfaat dibanding biayanya?

Regulator harus mampu menjabarkan total biaya dan manfaat yang dihasilkan dari regulasi yang telah ada atau yang hendak diusulkan.

7) Apakah distribusi di masyarakat dampaknya akan transparan?

Sejauh distributif dan nilai-nilai ekuitas dipengaruhi

oleh intervensi pemerintah, regulator harus membuat transparan peraturan distribusi biaya dan manfaat di kelompok-kelompok sosial.

- 8) Apakah peraturan tersebut jelas, konsisten, dipahami dan diakses oleh pengguna?

Sebuah penelitian dilakukan untuk menjawab apakah sebuah peraturan dapat dipahami oleh addressat peraturan, baik dari segi teks, struktur, maupun konteks.

- 9) Apakah semua pihak yang berkepentingan memiliki kesempatan yang sama untuk menyampaikan pandangan mereka?

Sebuah penelitian dilakukan untuk menjawab apakah sebuah peraturan perundangan di sebuah Negara membuka akses yang proporsional bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk dapat terlibat langsung dalam proses penyusunan hingga implementasi sebuah peraturan.

- 10) Bagaimana kepatuhan terhadap regulasi dapat dicapai?

Perancang kebijakan harus mampu menganalisis bagaimana kebijakan tersebut dapat dipatuhi oleh pihak-pihak terkait. Kepatuhan tersebut akan berdampak pada tercapainya indikator keberhasilan dari kebijakan yang dirancang.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan menjadi dasar penulisan Naskah Akademik ini guna meneliti peraturan perundang-undangan yang relevan dengan haluan Negara. Namun, penulisan Naskah Akademik ini tidak terbatas hanya pada pendekatan diatas. Pendekatan sosiologis juga diperhatikan dalam penyusunan naskah akademik ini. Penelitian ini juga mengadopsi fakta yang dapat diamati (observable facts), karena hukum adalah apa yang kita lihat ada dan terjadi dilakukan dalam masyarakat.<sup>40</sup> Pendekatan

---

40 Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum* (Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah), (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 103.

sosiologis tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran yang nyata terhadap hal-hal yang dibutuhkan oleh masyarakat sehingga menghasilkan kajian yang lebih komprehensif dan sesuai dengan harapan masyarakat.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data sangat penting guna menginventarisasi data yang akan membantu untuk melakukan pengkajian terhadap sebuah penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif terdapat 3 (tiga) jenis metode pengumpulan data sekunder, yaitu: (a) studi pustaka, (b) dokumen, (c) studi arsip.<sup>41</sup> Dalam hal penyusunan Naskah Akademik ini, Tim penulis menggunakan metode studi pustaka dalam pengumpulan bahan hukum. Studi ilmiah dilakukan dengan mencari data sekunder yang meliputi analisis peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, buku-buku, jurnal, majalah ilmiah, dan bahan hukum lainnya yang relevan dengan objek yang diteliti.

Dokumen-dokumen yang telah terinventarisasi dianalisis pula dengan metode studi dokumen yang merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang ditulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan.<sup>42</sup> Dokumen dan data-data yang diperlukan dikumpulkan dalam permasalahan penelitian yang kemudian ditelaah secara mendalam sehingga dapat mendukung dan menambah kepercayaan dan pembuktian suatu kejadian.<sup>43</sup>

---

41 H. Ishaq, *Op. Cit.*, hal. 69

42 Herdiansyah, Haris. *Metode Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial.* (Jakarta: Salemba Humanika, 2010), hlm. 143.

43 Ridwan, *Metode & Teknik Penyusunan Tesis.* (Bandung: Alfabeta, 2006), hal. 148.

## BAB II KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

### A. TEORI DAN KONSEPSI PEMIKIRAN NEGARA HUKUM

#### 1. Orisinalitas atau Lahirnya Negara Hukum dan Pengertian Negara Hukum

Sebelum negara hukum muncul dalam berbagai model secara universal. Sebenarnya sejarah mengenai pemikiran terbentuknya negara hukum sudah sangat lama dikemukakan oleh para filsuf. Pemikiran tentang negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato hingga akhirnya pemikiran Plato tersebut dipertegas oleh Aristoteles.<sup>44</sup>

Plato dalam bukunya ‘*Nomoi*’ mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>45</sup> Selanjutnya Aristoteles mempertegas pandangan Plato dengan mengemukakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>46</sup> Dalam bukunya yang berjudul ‘*Politica*’ Aristoteles menyatakan:

“Suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi menurut Aristoteles yaitu (1) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; (2) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; (3) pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.”<sup>47</sup>

---

44

45 Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).hlm 63.

46 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019).hlm 2.

47 Azhary, *Negara Hukum Indonesia* (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya), (Jakarta: UI Press, 1995). hlm. 19

Konsep negara hukum penjaga malam (*nachtwachterstaats*) yang dikemukakan oleh Immanuel Kant dalam bukunya *Metaphysische Anfangsgunde der Rechtslehre* tahun 1798 dan Fichte dipraktikkan di suatu negara hukum dalam arti kata sempit (*rechtsstaat in enere zin*), yang tugasnya sesuai dengan tuntutan kaum liberal yaitu mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi. Atas dasar dalil *laissez faire, laissez aller* (keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing) dan *the least government is the best government*, tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah negara jika bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja.<sup>48</sup>

Negara hukum diartikan berbeda-beda oleh para ahli hukum. Terutama para ahli Hukum Tata Negara. Pengertian Negara Hukum menurut F.R Bothlingk adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grezen van recht*” (Negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).<sup>49</sup> Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara, “*Enerzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*”. Di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).<sup>50</sup>

Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang diperlakukan sama dan setiap orang yang sama diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional,

---

48 Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 2.

49 Ridwan Hr *Hukum... Op Cit.*, Hlm 21.

50 *Ibid*, hlm 22

tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan perannya secara demokratis.<sup>51</sup>

Cita Negara hukum Indonesia ditegaskan oleh konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam ketentuan pasal 1 ayat 3. Dalam konstitusi ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum (Rechstaat) , bukan negara kekuasaan (Machstaat) . Dalam paham negara hukum, hukum memiliki kekuatan untuk memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian hal tersebut sejalan dengan prinsip dalam Negara hukum the rule of law, and not of man.

## 2. **Konsepsi Pemikiran Negara Hukum**

Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Karakteristik yang beragam tersebut muncul karena pengaruh-pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Ni'matul Huda mengemukakan bahwa unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu negara.

Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-Quran dan sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum konsep Eropa Kontinental yang dinamakan rechtsstaat, negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (Rule of Law) , konsep socialist legality, dan konsep negara hukum pancasila.<sup>52</sup>

---

51 Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2016). hlm.54.

52 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). hlm.90.



### 3. Tipe-Tipe Negara Hukum

Seiring berkembangnya pemikiran mengenai negara hukum maka muncul dua pemikiran besar yang membagi konsep hukum di dunia. Dua konsep hukum tersebut lahir dan tumbuh di negara dengan kondisi masyarakat dan kesejarahan yang berbeda-beda. Sehingga menyebabkan munculnya karakteristik yang berbeda-beda pula. Kedua konsep hukum tersebut lebih dikenal dengan istilah *Rechstaat* dan istilah *rule of law*.

Konsep hukum dengan istilah *Rechstaat* mulai populer di Eropa yang menganut sistem hukum eropa kontinental (*civil law*) sejak abad ke XIX. Konsep *Rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner<sup>53</sup>. Sifat revolusioner muncul karena adanya praktik kekuasaan yang sewenang-wenang pada pemerintahan Louis XIV yang menyebabkan timbulnya Revolusi Perancis pada tahun 1789. Konsep negara hukum *rechstaat* muncul dari pemikiran Friedrich Julius Stahl, yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant.<sup>54</sup>

Sedangkan konsep negara hukum dengan istilah *Rule of law* berkembang di wilayah Anglosaxon atau dikenal juga dengan sistem *common law*. Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Muhammad Junaidi mengemukakan bahwa Konsep negara hukum *rule of law* sebenarnya baru dikenal dan dipraktekkan secara meluas sejak zaman modern ini meskipun benih-benih negara hukum sebenarnya sudah lama ada.<sup>55</sup> Namun konsep ini mulai populer dengan terbitnya suatu buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of The Constitution*.<sup>56</sup>

Philipus M. Hadjon mengemukakan tiga arti “The Rule of Law” dari A.V Dicey tersebut yaitu:<sup>57</sup>

---

53 *Ibid*, hlm.93

54 Ridwan HR, *Hukum... Op Cit.*, Hlm 3.

55 Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Negara Hukum*, (Malang: Setara Press), 2016, hlm.55.

56 Ni'matul Huda, *Ilmu... Op Cit.*, hlm.93

57 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan*

- (1) Supremasi absolut atau predominasi dari “regular law” untuk menentang pengaruh dari “arbitrary power” dan meniadakan kesewenang-wenangan prerogatif atau “discretionary authority” yang luas dari pemerintah;
- (2) Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada “ordinary law of the land” yang dilaksanakan oleh “ordinary court”; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama (sehingga tidak perlu ada peradilan administrasi negara);
- (3) Konstitusi adalah hasil dari “the ordinary law of the land”, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Dewasa ini konsepsi negara hukum rule of law lebih menunjukkan eksistensi dan banyak dianut oleh negara-negara di dunia baik secara eksplisit tercantum dalam ketentuan konstitusi maupun secara implisit dalam sistem ketatanegaraan suatu negara. Walaupun di awal dikatakan bahwa kedua konsep ini jelas memiliki perbedaan, namun meminjam pemikiran Ni'matul Huda bahwa dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara konsep *rechstaat* dan konsep rule of law karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan pada satu sasaran yang sama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>58</sup>

Sementara itu Mahfud MD dalam bukunya *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* juga dibahas berkaitan dengan konsepsi negara hukum. Mahfud MD mengemukakan bahwa berdasarkan politik hukum Indonesia konsepsi negara hukum menganut unsur-unsur yang baik dari *rechstaat* dan the rule of law, bahkan sistem hukum lain

---

*Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*), (Surabaya: Bina Ilmu, 1987). hlm. 80

58 *Ibid*, hal 93

sekaligus.<sup>59</sup>

Seperti ditegaskan di awal bahwa konsepsi negara hukum rule of law banyak diterapkan di negara-negara dunia. Hal menarik yang ingin dibahas adalah munculnya pemikiran konsepsi negara hukum rule of law oleh para filsuf hukum kodrat baru (neo natural law) seperti Lon Fuller<sup>60</sup>, Jhon Finnis<sup>61</sup> dan Joseph Raz<sup>62</sup> yang mengkaji rule of law dari perspektif negara hukum tipis (Thin) dan negara hukum tebal (Thick).

Dalam ajaran negara hukum ‘tipis’, negara berperan minimalis hanya sebagai lembaga kekuasaan yang bertindak untuk mengatur ketertiban dan ketentraman warga negara. Negara diposisikan sebagai ‘pengatur’, sedangkan warga negara adalah entitas yang ‘diatur’. Negara hukum menjadi sangat konservatif dan monoperspektif, tanpa memperdulikan aspek-aspek pendukung dan penyokong negara, semisal: demokrasi, asas keadilan dan kesetaraan.<sup>63</sup>

Sedangkan dalam perspektif negara hukum ‘tebal’, hukum negara harus memiliki 2 (dua) mekanisme krusial: pertama, hadirnya mekanisme checks and balances, atau akuntabilitas horizontal antara lembaga-lembaga negara, dengan tujuan agar kekuasaan tidak tersentralisasi; dan yang kedua adalah mekanisme penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM,

---

59 Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press), hal 52.

60 Lon Fuller merupakan seorang filsuf hukum Amerika sekaligus juga seorang profesor hukum di Universitas Harvard. Fuller membahas mengenai moralitas hukum dalam bukunya yang berjudul *The Morality of Law* Tahun 1964.

61 Jhon Mitchell Finnis merupakan seorang filsuf hukum Australia. Pemikiran Finnis banyak dituangkan dalam bukunya yang berjudul *Natural Law and Natural Rights* tahun 1980.

62 Joseph Raz merupakan seorang filsuf hukum Israel dengan bukunya yang berjudul *The Authority of Law: Essay on Law and Morality* Tahun 1979.

63 Mirza Satria Buana, Ellisa Vikalista, *Peraturan Daerah dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Di Daerah: Tinjauan Negara Hukum Konstitusional*, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, dalam *Prosiding Seminar: Call For Papers Kenegaraan “Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”*, (Yogyakarta:Departemen Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia), 2021, hal 221.

baik yang bersifat ‘negatif’ (hak sipil dan politik) maupun ‘positif’ (hak ekonomi, sosial dan budaya).<sup>64</sup>

Lebih lanjut Holler dan Skaaning, menambah satu elemen penting lagi dalam negara hukum ‘tebal’ yaitu hadirnya persetujuan rakyat atas segala tindak tanduk kebijakan negara (sovereignty of the people/democracy).<sup>65</sup> Elemen hadirnya persetujuan rakyat ini merupakan penggambaran dari adanya kedaulatan rakyat. Tebal dalam artian hukum ini berarti aspek-aspek hukum tidak hanya seperti yang tergambar dalam konsep hukum tipis. Tapi dalam hukum tebal lebih tampak dan jelas garis-garis besarnya.

Teori-teori modern mengenai negara dan hukum pada dewasa ini lebih cenderung untuk membagi bentuk negara itu menjadi dua yaitu Negara Kesatuan (Unitarisme) dan Negara Serikat (Federasi). Pembagian menjadi dua bentuk tersebut apabila dilihat dan segi susunannya.

#### 1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, akan tetapi negara itu sifatnya tunggal, yang artinya hanya ada satu Negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, unity. Di dalam negara kesatuan hanya ada satu negara dengan hanya satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif bagi seluruh daerah negara. Negara kesatuan adalah negara tunggal yang mono sentris (berpusat satu) sedang negara federal adalah negara berganda yang polysentris (berpusat banyak). Dalam negara kesatuan hanya ada satu.

Dalam Negara kesatuan masih ada tempat bagi inisiatif dan peranan daerah yang menentukan nasibnya sendiri dan kepribadiannya sendiri, tetapi semua ini lebih dikoordinasikan dengan keseluruhan daerah negara. Negara kesatuan, dapat pula berbentuk:

---

64 *Ibid*, hlm 222-223

65 *Ibid*.

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi di mana segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, Sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
  - b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah)
2. Negara Serikat (Federasi).

Negara Serikat atau negara federal atau federasi, adalah negara yang merupakan gabungan dan beberapa negara yang berdiri sendiri, masing-masing dengan perlengkapannya yang cukup, dengan kepala negara sendiri. dengan pemerintahan sendiri, dan dengan badan-badan legislatif dan yudikatif sendiri. Di dalam negara federasi terdapat dua macam pemerintahan, yaitu:

- a. Pemerintah federasi (Pemerintah Pusat) adalah pemerintahan gabungan dan negara negara bagian, atau pemerintahan ikatannya yang merupakan pemerintahan pusat.
- b. Pemerintahan negara bagian. Jadi Negara-negara yang semula berdiri, di dalam negara federasi tersebut bergabung menjadi satu ikatan dengan tujuan atau maksud untuk mengadakan kerjasama antara negara tersebut demi kepentingan mereka bersama, dan di samping itu masih ada kebebasan hak-hak kenegaraan daripada Negara-negara bagian itu sendiri.

#### **4. Karakteristik Negara Hukum**

Pada abad ke-19 muncul konsep *rechtsstaat* dari Fiedrich Julius Stahl, yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;

- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan;
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada wilayah Anglosaxon, muncul pula konsep negara hukum (rule of law) dari A.V.Dicey, dengan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (supremacy of the law); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (absence of arbitrary power), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (equality before the law). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat; dan
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam Perkembangannya konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat unsur-unsurnya sebagai berikut:

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (rechtlijke controle) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh

eksekutif

- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Lima Prinsip Negara Hukum menurut ILR berdasarkan Indeks Persepsi Negara Hukum Tahun 2012 yang dirumuskan dalam kegiatan Indonesian Legal Roundtable (ILR) yang diselenggarakan di Jakarta Tahun 2013. Kelima prinsip ini diambil dari perbandingan yang dikemukakan oleh pemikiran beberapa sarjana dan lembaga terkemuka seperti M Scheltema, Joseph Raz, Rachel Kleinfeld Belton, Brian Z Tamanaha, Jimly Asshidiqqie dan The International Commission Of Jurist (ICJ). Kelima prinsip negara hukum tersebut adalah <sup>66</sup>

1. Pemerintahan Berdasarkan Hukum
2. Peraturan yang jelas dan terukur dan partisipatif
3. Kekuasaan Kehakiman yang merdeka
4. Akses terhadap keadilan
5. Jaminan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

Prinsip pertama pemerintahan berdasarkan hukum atau dalam kata lain dinamakan juga dengan prinsip legalitas. Negara yang hanya menjalankan prinsip legalitas dapat dikatakan memiliki rule of law versi yang paling tipis (thin). Secara esensial, prinsip ini diartikan bahwa semua tindakan pemerintahan harus didasarkan atau diotorisasi pada dan oleh aturan hukum.<sup>67</sup> Lebih lanjut ILR menentukan bahwa Prinsip pemerintahan berdasarkan hukum ini terdiri dari 3 (tiga) indikator, yaitu: Pertama, tindakan/perbuatan pemerintah sesuai dengan hukum; Kedua, sistem pengawasan yang

---

66 Andry Gunawan Dkk, *Indeks Negara Hukum Indonesia Tahun 2018*(Jakarta: Indonesian Legal Roundtable, 2018).Hlm 15

67 Ibid. Hlm 15.

efektif; dan Ketiga, keseimbangan eksekutif dan legislatif.

Indikator pertama berkaitan dengan tindakan/perbuatan pemerintah sesuai dengan hukum ini digunakan untuk mengukur apakah serangkaian perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan hukum, terindikasi atau terbukti melakukan perbuatan hukum. Indikator kedua sistem pengawasan yang efektif ditujukan untuk memastikan apakah lembaga pengawasan internal maupun eksternal sudah sesuai dengan hukum atau belum. Lembaga pengawasan ini dilakukan oleh lembaga parlemen (DPR, DPRD), Lembaga peradilan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), internal pemerintah (Pengawasan ini dilakukan terhadap aparatur sipil negara, keuangan negara, kejaksaan, kepolisian, dan TNI), komisi negara independen (Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Informasi, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS), dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sedangkan indikator yang ketiga keseimbangan eksekutif dan legislatif bertujuan untuk mengukur apakah pelaksanaan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran sudah sesuai dengan hukum. Namun dalam pengukuran indeks negara hukum tahun 2018 ILR menghilangkan indikator ketiga ini.

Prinsip kedua Peraturan yang jelas dan terukur dan partisipatif. Prinsip yang kedua ini disebut juga dengan asas legalitas formal. Asas legalitas formal ini erat kaitannya antara hubungan hukum dengan perundang-undangan. Sebagai negara hukum yang berkonstitusi Indonesia menganut serta menjalankan prinsip legalitas formal dalam membuat, dan menerapkan peraturan perundang-undangan. Dalam asas legalitas formal tujuan hukum yang ingin dicapai adalah pertama adalah membuat aturan hukum yang mampu menuntun perilaku dan membuat warga negara menjadi bebas dan otonom. ILR dalam menjelaskan bahwa terdapat empat indikator untuk mengukur pelaksanaan prinsip legalitas formal ini. Pertama, penyebarluasan peraturan perundang-undangan. Kedua kejelasan rumusan peraturan perundang-undangan. Ketiga, peraturan perundang-undangan yang stabil. Dan prinsip keempat adalah peraturan perundang-undangan yang bersesuaian.<sup>68</sup>

---

68 *Op.Cit* Andry Gunawan Dkk, Indeks Negara, hlm, 28 .



Prinsip ketiga kekuasaan kehakiman yang merdeka. Merupakan salah satu prinsip yang harus ada dalam sebuah negara hukum. Dalam hasil laporannya ILR menyandarkan pengelompokan kekuasaan kehakiman atau independensi peradilan berdasarkan pendapat Maurice Adams, seorang Guru Besar Democratic Governance and Rule of Law Universitas Tilburg dan Benoit Allemeersch, Profesor Hukum Acara Eropa dan Belgia Universitas Leuven. Berdasarkan pendapatnya independensi peradilan dikelompokkan menjadi empat yaitu;<sup>69</sup>

**Tabel 1.**

Pengelompokan Kekuasaan Kehakiman/Independensi Peradilan Menurut Maurice Adams dan Benoit Allemeersch.

<b>Prinsip-Prinsip</b>	<b>Penjelasan</b>
<i>Individual or Core Independence</i>	Seorang hakim harus dapat mengambil setiap putusan pengadilan yang ia yakini menjadi benar dan tanpa tekanan dari luar
<i>Internal Independence</i>	Sumber faktual pengaruh dan kontrol ada diantara para hakim sendiri
<i>Institutional Independence</i>	Independensi kekuasaan kehakiman dari sudut pandang kelembagaan. Pengadilan sebagai sebuah institusi menjadi tidak sepenuhnya independen, karena kontrol eksternal yang dilakukan di atasnya dengan (atau melalui) Mahkamah Agung, atau oleh cabang-cabang pemerintahan yang lain
<i>Extra-Institutional Independence</i>	Pengaruh faktual lain bagi hakim selain rekan dan kekuasaan negara lainnya, seperti adanya pengaruh media dalam memutus perkara.

Prinsip Keempat, Akses terhadap keadilan. Dalam sebuah negara hukum keadilan adalah hal yang paling penting dan menjadi indikator apakah negara tersebut benar-benar telah menjalankan

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm, 33

asas negara hukum atau tidak. Dalam prinsip ini ILR mengartikan akses terhadap keadilan dalam artian formal tersebut mencakup apakah sistem peradilan bisa diakses oleh publik, apakah sistem peradilan yang ada sudah mencerminkan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Apabila warga negara terutama yang rentan seperti kelompok difabel, anak, perempuan, masyarakat hukum adat, dan kelompok minoritas lainnya mengalami masalah hukum dalam sistem yang formal, apakah negara menyediakan bantuan hukum.<sup>70</sup>

Prinsip Kelima, Jaminan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Prinsip ini secara eksplisit terdapat dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketentuan Bab XA yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia sebagaimana tercantum dalam pasal 28A sampai 28J. Dalam sebuah Negara hukum setiap warga masyarakat wajib untuk mendapat jaminan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.

Prinsip jaminan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia sebenarnya merupakan penjelmaan dari keempat prinsip sebelumnya yaitu prinsip legalitas yang didasarkan pada setiap perbuatan harus sesuai dengan hukum yang berlaku, prinsip formal legalitas, dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sebuah Negara hukum haruslah jelas dan terukur dan partisipatif demi terwujudnya Negara hukum yang formal dalam hal legalitasnya. Prinsip ketiga mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka, dimana peradilan memiliki independensi dalam melaksanakan tugasnya menegakkan keadilan. Prinsip keempat adalah tolak ukur sejauh mana masyarakat dalam sebuah Negara hukum dapat mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat dengan melihat mudah atau tidaknya masyarakat memperoleh akses terhadap keadilan yang pada akhirnya memiliki korelasi dengan prinsip keempat yaitu peradilan yang bebas dan tidak memihak (independen). Terakhir prinsip kelima adalah penjelmaan dari keempat prinsip tersebut. Adapun tujuan utama dari sebuah Negara yang berdasar dengan hukum adalah terlindungi hak-hak kolektif maupun konstitusional masyarakatnya.

---

70 Andry Gunawan dkk, *Op Cit.*, Indeks Negara. Hlm, 46.

### 2.1.5 Perundang-undangan dalam Konsepsi Negara Hukum

Dalam sebuah negara hukum berdasarkan pendapat Friedrich bahwa salah satu ciri negara hukum (*rechstaat*) adalah Pemerintahan berdasarkan undang-undang. Undang-undang disini diartikan sebagai suatu aturan dasar (konstitusi). Sedangkan menurut pendapat AV Dicey (*rule of law*) salah satu ciri negara hukum adalah Konstitusi yg didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*). Kedua-dua ciri negara hukum tersebut membawa kita pada kesimpulan bahwa dalam sebuah negara hukum undang-undang merupakan suatu hal yang penting dan mendasar.

Dalam pandangan lain bahwa mengemukakan bahwa dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Adapun pengakuan normatif mengenai supremasi hukum hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan pada aturan hukum.<sup>71</sup>

Dari segi Ilmu perundang-undangan diketahui bahwa Ilmu (Pengetahuan) Perundang-undangan tumbuh & berkembang di Eropa Kontinental sejak 1970-an. Yang melatarbelakangi tumbuhnya Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan tersebut adalah Karena Eropa Kontinental menganut sistem hukum atau tradisi hukum kodifikasi. Disamping itu didukung pula oleh aliran *legisme* yg lebih menghargai hukum yg dibentuk oleh lembaga negara dan/atau pejabat pemerintah.

Sebagaimana pendapat Bagir Manan yang mengemukakan bahwa Negara-negara yang menganut tradisi hukum kontinental menempatkan Peraturan Perundang-undangan sebagai sendi (dasar) utama bagi sistem hukumnya. Sementara, negara-negara penganut tradisi hukum *anglo saxon* menempatkan

---

71 Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018). Hlm 36.

“Jurisprudensi” sebagai sendi utama bagi sistem hukumnya. Sudikno Mertokusumo dalam pendapatnya juga mengemukakan bahwa dalam tradisi hukum kontinental hakim diikat oleh Undang-Undang.

Dalam paham negara hukum yang telah dijelaskan haruslah ada penegakan dan jaminan terhadap hukum. Lebih tepatnya terdapat supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan berdasarkan kekuasaan belaka. Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam undang-undang dasar.<sup>72</sup>

Jika kedudukan dan pengakuan terhadap negara hukum sudah jelas ditegaskan dalam konstitusi maka pelaksanaan prinsip negara hukum yaitu adanya legalitas formal hukum dapat diterapkan dalam sebuah negara hukum. Prinsip legalitas formal memiliki arti bahwa hukum diharuskan memiliki Peraturan yang jelas dan terukur dan partisipatif. Peraturan-peraturan yang disebut memiliki legalitas formal jika memiliki beberapa karakter penting yaitu berlaku umum (general), bisa diperkirakan (predictable), jelas (clear), tidak mudah berubah-ubah (stable), tidak kontradiktif (uncontradictable), tidak berlaku surut (nonretroactive) dan diumumkan (public promulgation).<sup>73</sup>

Satjipto Rahardjo mengemukakan delapan asas yang disebut dengan principles of legality. Kedelapan asas tersebut adalah:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan (peraturan tersebut tidak boleh hanya mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc)
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus

---

<sup>72</sup> Jimly Asshidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). Hlm 69-70.

<sup>73</sup> *Ibid.*

diumumkan

3. Peraturan-peraturan tersebut tidak boleh berlaku surut, jika peraturan-peraturan tersebut tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bias dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Jika peraturan-peraturan tersebut diperbolehkan berlaku surut maka dapat merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku pada masa yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Berkaitan dengan prinsip formal legalitas yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo sejalan dengan Teori jenjang norma (stufenbautheorie) menurut Hans Kelsen. Hans Kelsen memberikan pemahaman bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis, yang merupakan suatu hierarki tata susunan, yang mana norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya hingga sampai pada tingkatan norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang disebut dengan norma dasar (Grundnorm). Dengan demikian Hans Kelsen berpendapat suatu norma hukum bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi, maka apabila norma hukum diatasnya dicabut, akan rusak juga tatanan hukum di bawahnya.<sup>74</sup>

---

74 Jimly Asshidiqie, Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006, hlm. 170-171.

Sedangkan teori teori kelompok norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky diartikan. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

1. Norma Fundamental Negara (Staatfundamentalnorm)
2. Aturan dasar Negara (Staatsgrundgesetz)
3. Undang-undang formal (Formal Gesetz)
4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (Verordnung Autonome Satzung)

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut Hamid S attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum Indonesia. Hamid menggambarkan perbandingan antara Hans Kelsen dan Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah<sup>75</sup>

1. Staatfundamentalnorm.Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. Staatsgrundgesetz. Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. Formal Gesetz. Undang-Undang
4. Verordnung Autonome Satzung. Yang secara hierarkis dimulai dari Peraturan pemerintah hingga keputusan bupati atau walikota.

Berangkat dari teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Nawiasky mengenai hierarki peraturan perundang undangan dapat disimpulkan bahwa sistem norma hukum di Indonesia mencerminkan teori jenjang norma (stufentheorie) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiasky.

Dalam sistem norma hukum Indonesia, norma-norma hukum yg berlaku berada dalam suatu sistem yg berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok,

---

75 *Ibid.*

dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara Republik Indonesia yaitu Pancasila. Pancasila sebagai Statefundamentalnorm kemudian menjadi dasar bagi aturan dasar negara (batang tubuh UUD 1945, Tap MPR, Konvensi ketatanegaraan). Aturan dasar negara menjadi dasar bagi undang-undang dan kemudian undang-undang menjadi dasar bagi Peraturan Pelaksanaan dan peraturan otonom (UU No. 12 Tahun 2011 Juncto UU No 15 Tahun 2019: PP, Perpres, Peraturan Menteri, Perda). Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Selanjutnya dalam ketentuan ayat 2 dijelaskan bahwa Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Artinya antar peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat dalam hierarki tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lain. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah sebagai aturan tertinggi. Peraturan Perundang-Undang yang berada di bawah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak boleh bertentangan baik secara normatif maupun yuridis.

Dalam Peraturan perundang-undangan Indonesia selain peraturan perundang-undangan yang diatur dalam ketentuan

pasal 7 ayat 1 juga terdapat Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1). Peraturan tersebut mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>76</sup> Dalam ketentuan ayat 2 dijelaskan juga bahwa Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam hal terjadi pertentangan antara Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun jika suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dalam sebuah Negara hukum keberadaan lembaga peradilan sangat dibutuhkan untuk terciptanya iklim penegakan hukum yang berkeadilan dan sesuai dengan hak asasi manusia.

## **B. Teori Konstitusi Dalam Konsep Umum**

Jimly Ashiddiqie mengemukakan bahwa Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Beliau tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang terkandung di dalamnya bertentangan dengan norma-norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu

---

<sup>76</sup> Ketentuan Pasal 8 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.



(it prevails and the ordinary law must give way)<sup>77</sup>.

Konstitusi adalah sebagai hukum dasar dari suatu negara. Konstitusi umumnya mengatur mengenai struktur, susunan, kekuasaan, dan fungsi dasar organ-organ tertinggi negara, seperti lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya. Konstitusi juga mengatur hal hal penting seperti hak-hak warga negara yang disebut hak konstitusional atau disebut dengan constitutional rights.<sup>78</sup>

Lebih lanjut Jimly Asshidiqie memberikan pengertian Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi. Bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, agar peraturan-peraturan yang tingkatannya di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.<sup>79</sup>

Pandangan beberapa sarjana mengenai konstitusi dikemukakan oleh beberapa tokoh. Leon Duguit yang merupakan seorang sarjana Prancis yang terkenal luas dengan karya-karyanya di bidang sosiologi hukum. Dalam bukunya *Traite de Droit Constitutionnel*, Duguit memandang negara dari fungsi sosialnya (*der leer van de sociale functie*). Menurut pendapatnya, yang sungguh harus ditaati justru adalah *droit sociale* atau *sociale recht* itu, bukan undang-undang yang hanya mencerminkan sekelompok orang yang kuat dan berkuasa, yang cenderung menguasai dan bahkan menjajah orang-orang yang lemah dan tidak berkuasa.

Lebih lanjut lagi disimpulkan bahwa tugas legislator bukanlah membentuk undang-undang dalam arti yang sesungguhnya, melainkan hanya menemukan dan menetapkan norma-norma hukum (*legal norms*) yang sebelumnya memang sudah ada dan hidup (*living norms*) dalam kehidupan masyarakat. Dengan dasar tentang struktur negara, tetapi bahwa struktur negara yang diatur dalam konstitusi itu memang sungguh-sungguh terdapat dalam kenyataan hidup masyarakat sebagai

---

77 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta:Rajawali pers), hal.94

78 Pan Mohammad Faiz, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, (Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019). hlm 1

79 *Ibid*, hlm 94-95

de riele machtsfactoren atau faktor-faktor kekuatan riil yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>80</sup>

Ferdinand Lasalle merupakan murid Karl Marx dalam bukunya *Uber Verfassungswesen* (1862) membagi konstitusi dalam dua pengertian yaitu sebagai berikut.<sup>81</sup>

1. Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische* atau *politische* begrip). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de riele machtsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, cabinet, kelompok-kelompok penekan (*preassure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan diantara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*juridische* begrip). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

Herman Heller dalam bukunya *Staatsrecht*, Profesor Herman Heller dikenal mengembangkan metode mendapatkan pengetahuan yang dinamakan *method van kennis verkrijgig*. Di dalam bukunya ini, Herman Heller mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu sebagai berikut.<sup>82</sup>

1. *Die politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat.
2. *Die verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi dilihat dalam arti yuridis sebagai suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup masyarakat.
3. *Die geschreiben verfassung*. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah undang-undang dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

---

80 Jimly Asshidiqie, *Pengantar... Op Cit.*, hlm.97-98

81 *Ibid*, hlm. 98-99

82 *Ibid*.

Menurut Carl Schmitt salah satu pakar konstitusi dari sistem hukum eropa kontinental, dalam bukunya, *Verfassungslehre*, konstitusi dapat dipahami dalam empat kelompok pengertian. Keempat kelompok pengertian itu adalah: <sup>83</sup>

1. Konstitusi dalam arti absolut (*abolater verfassungsbegriff*):

Dalam arti absolut konstitusi diartikan bahwa konstitusi harus menentukan segala apa yang ada dalam negara dan konstitusi harus menentukan segala macam bentuk kerja sama dalam negara.<sup>84</sup> Carl Smith mendasarkan konstitusi secara absolut ini berdasarkan teori *Stufenbau Des Rechts* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Smith menyatakan bahwa norma dasar (*ground norm*) adalah norma yang menjadi dasar bagi terbentuk dan berlakunya hukum lainnya.<sup>85</sup> Lebih lanjut Smith melihat konstitusi sebagai bentuk dari segala bentuk atau disebut dengan *forma formarum* oleh karena itu sifatnya absolut.

2. Konstitusi dalam arti relatif (*relati ver verfassungsbegriff*):

Diartikan karena adanya *relatifeering* dari konstitusi, maka konstitusi tidak hanya memuat hal-hal yang fundamental saja, melainkan dimasukkan pula hal-hal yang pada suatu saat dianggap penting oleh negara.<sup>86</sup> Jimly Asshidiqie memberikan pemahaman konstitusi dalam arti relatif dimaksudkan sebagai konstitusi yang terkait dengan kepentingan golongan-golongan tertentu dalam masyarakat (*process relativering*). Dalam arti yang relatif ini konstitusi dapat dibagi lagi ke dalam dua sub pengertian yaitu: pertama Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin dan tidak dilanggar oleh penguasa dan yang kedua konstitusi dalam arti formal atau konstitusi yang tertulis.<sup>87</sup>

---

83 *Ibid.*, hlm 106-107

84 Sutjipno, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (Dalam Bahasa Akademik, Bukan Politik)*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2007,). Hlm. 4.

85 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu... Op Cit*, hal.105

86 *Ibid.*, hlm 105

87 *Ibid.*, 105

### 3. Konstitusi dalam arti positif (der positive verfassungsbegriff)

Smith mengartikan konstitusi dalam arti positif bahwa konstitusi merupakan keputusan-keputusan politik tertinggi dari rakyat (de hoogste politieke beslissing van het volk), atau keputusan-keputusan tertinggi dari orang-orang yang tergabung di dalam organisasi yang disebut negara. Jimly Asshidiqie memberikan pemahaman bahwa konstitusi mengandung pengertian sebagai produk keputusan politik yang tertinggi. Smith menghubungkannya dengan terbentuknya Undang-Undang Dasar Weimar pada tahun 1919.

### 4. Konstitusi dalam arti ideal (idealbegriff der verfassung).

Jimly Ashiddiqie memberikan pengertian dari pendapat Carl Smith mengenai konstitusi dalam arti ideal ini dengan menyebut konstitusi yang dilihat sebagai sesuatu yang diimpikan atau diidamkan oleh kaum Borjuis Liberal sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya dilindungi.<sup>88</sup>

Menurut Herman Heller, undang-undang dasar yang tertulis dalam satu naskah yang bersifat politis, sosiologis, dan bahkan bersifat yuridis, hanyalah merupakan salah satu bentuk atau sebagian saja dari pengertian konstitusi yang lebih luas yaitu konstitusi yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya, di samping konstitusi yang tertulis itu, segala nilai normatif yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas, juga termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang luas itu. Oleh karena itu, dalam bukunya *Verfassungslehre*, Herman Heller membagi konstitusi dalam tiga tingkatan berikut. Masyarakat luas, juga tecatini ke dalam pengertian konstitusi luas itu. Oleh karena itu, dalam bukunya *Verfangsinhre*, H Heter. Heller memberikan pengertian konstitusi sebagai berikut:

1. Konstitusi dalam pengertian Sosial Politik. Pada tahap pertama ini Konstitusi tumbuh dalam pengertian sosial-politik. Ide-ide konstitusional dikembangkan karena memang mencerminkan keadaan sosial politik dalam masyarakat yang bersangkutan. Konstitusi pada tahap ini dapat digambarkan sebagai kesepakatan kesepakatan

---

88 *Ibid.* 106.

politik yang belum dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, melainkan tercerminkan per dalam kehidupan kolektif warga masyarakat.

2. Konstitusi dalam pengertian hukum. Pada tahap kedua konstitusi sudah diberi bentuk hukum tertentu sehingga perumusan normatifnya menuntut pemberlakuan yang dapat dipaksakan. Konstitusi dalam pengertian sosial-politik yang dilihat sebagai kenyataan tersebut di atas, dianggap harus berlaku dalam kenyataan. Oleh karena itu, setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dapat dikenai ancaman sanksi yang pasti.
3. Konstitusi dalam pengertian Peraturan Tertulis. Pengertian yang terakhir ini merupakan tahap terakhir atau yang tertinggi dalam perkembangan pengertian *rechtsverfassung*. Tujuannya adalah untuk maksud mencapai kesatuan hukum atau unifikasi hukum (*rechtseinheit*), kesederhanaan hukum (*rechtve remoudiging*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*)

Namun, menurut Hermann Heller, konstitusi tidak dapat dipersempit maknanya hanya sebagai undang-undang dasar atas konstitusi dalam arti yang tertulis sebagaimana yang lazim dipahan karena pengaruh aliran kodifikasi. Di samping undang-undang date yang tertulis, ada pula konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

## 1. Teori Pembentukan Konstitusi

Hukum dalam sebuah negara memiliki peranan yang sangat penting dalam menjamin terwujudnya negara yang sesuai dengan cita dan tujuan pembentukannya Hal tersebut menjadikan sebuah konsep negara ketika mendudukkan makna cita-cita negara dengan mengambil posisi bagaimana implementasi hukum dijalankan dengan baik.

Cicero sendiri dalam pemikirannya pernah mengatakan, *ubi societas ibi ius*, di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Masyarakat dalam sebuah negara adalah terdiri atas individu yang membentuk suatu komunitas sosial,

baik secara sengaja ataupun terjadi secara alamiah. Secara sengaja maksudnya bahwa komunitas itu terbentuk karena adanya alasan senasib atau sepenenderitaan.

Konstitusi dirasa sangat penting sebagai bentuk eksistensi arah dari suatu negara dalam menjalankan aktivitasnya. Konstitusi tentunya bukan hanya sebuah aturan yang ditujukan untuk masyarakat atau rakyat, akan tetapi secara khusus konstitusi juga mengatur tentang pembatasan kekuasaan dan juga hubungan antara rakyat dan kekuasaan.

CF Strong berpendapat sebagai berikut: Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted. Artinya, konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan.<sup>89</sup>

1. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas).
2. Hak-hak dari yang diperintah.
3. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia)

K.C.Wheare mengartikan konstitusi sebagai: “Keseluruhan sistem ketatanegaraan dan suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara”. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (non-legal).<sup>90</sup>

Sri Soemantri menilai bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan oleh CF Strong lebih luas dari pendapat-pendapat pemikir lain diantaranya James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikemukakan James

---

89 Dahlan Thaib DKK, *Teori dan hukum konstitusi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2008), hlm 12. dalam Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Negara Hukum*, 2016). Hlm 95

90 *Ibid*, hal 96

Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum.

Akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan James Bryce itu termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapat Strong, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warga Negara.<sup>91</sup>

Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro berasal dari kata kerja “constituer” dalam bahasa Perancis, yang berarti membentuk. Jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dan segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara.

Istilah konstitusi sebenarnya tidak dipergunakan untuk menunjuk kepada satu pengertian saja. Dalam praktik, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Di Indonesia, selain dikenal istilah konstitusi juga dikenal istilah Undang-Undang Dasar. Demikian juga di Belanda, di samping dikenal istilah grondwet (Undang Undang Dasar), dikenal pula istilah constitutie.

Carl J. Friedrich dalam bukunya berjudul *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America 1967* berpendapat Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Menurut Taufiqurrahman Syahuri pembatasan yang dimaksud termasuk dalam konstitusi memiliki fungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan

---

91 *Ibid*, hal 95

secara paksa dan sewenang-wenang Konstitusi dalam pengertian ini juga biasanya memuat nilai-nilai yang terdapat dalam prinsip klasik pemisahan kekuasaan, seperti yang diformulasikan oleh Montesquieu dalam *L'Esprit des Lois* (1748).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konstitusi memiliki makna yang sangat penting dalam sebuah negara. Konstitusi bukan hanya pelengkap negara, akan tetapi pada sistem negara modern konstitusi merupakan prasyarat mutlak terbentuknya negara karena ia akan menjadi hukum dasar bagi negara untuk dijalankan.

Bahkan dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar memunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.

Moh. Mahfud M.D. menyatakan bahwa konstitusionalisme merupakan salah satu gagasan pemikiran politik ketatanegaraan tentang bagaimana cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga lembaga hukum.

Berbeda halnya dengan A. Mukthie Fajar yang mengartikan konstitusionalisme sebagai sebuah paham meliputi prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, pembatasan kekuasaan, perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, dan pluralisme. Secara teoritis, terdapat sejumlah motif yang dapat dipandang sebagai dasar perlunya konstitusi. Salah satu yang sangat menonjol adalah keinginan untuk menjamin hak-hak asasi rakyat dan mengendalikan kekuasaan negara. Motif sesungguhnya



bertolak dan pemahaman bahwa negara, seperti dikatakan oleh Weber merupakan “lembaga” yang berhasil memiliki monopoli hukum untuk menggunakan memaksakan kekuasaannya pada pihak lain di suatu daerah tertentu.

Oleh sebab itu, konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modem. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich “constitutionalism is an institutional ized system of effective, regularized restraints upon governmental action”. Basis, pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (consensus) di antara mayoritas warga negara mengenai bentuk bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara yang akan dijalankan oleh para pihak yang mempunyai wewenang.

Kesimpulan lain yang dapat ditegaskan pula adalah bahwa negara konstitusional adalah suatu negara yang melindungi dan menjamin terselenggaranya hak-hak asasi manusia dan hak-hak sipil lainnya serta membatasi kekuasaan pemerintahannya secara berimbang antara kepentingan penyelenggara negara dan warga negaranya.

## 2. Teori Kekuatan Mengikat Konstitusi

Berdasarkan teori kontrak sosial (due contract social) yang diperkenalkan oleh Jean Jacques Rousseau. Dalam teorinya Rousseau mengemukakan bahwa K.C.Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* mengemukakan bahwa konstitusi mempunyai otoritas hukum.<sup>92</sup> Untuk dapat memiliki kekuatan otoritas hukum itu Wheare menjelaskan bahwa konstitusi haruslah dibuat oleh badan yang dianggap kompeten memberi kekuatan hukum pada konstitusi tersebut.<sup>93</sup> Argumen tentang badan yang memberi kekuatan hukum pada konstitusi digambarkan oleh Wheare dengan melihat konstitusi dalam persemakmuran Inggris yang mempunyai kekuatan hukum tertinggi dan mendapat

---

92 K.C.Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitution*, hlm 80.

93 *Ibid*, hal 85

kekuatan tersebut dari parlemen Inggris atau Ratu di dewan yang membuat undang-undang tersebut.

Dalam konteks yang sama berkaitan dengan kedudukan konstitusi Jimly Asshidiqie mengemukakan bahwa Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>94</sup> Inti dari kedudukan konstitusi yang dapat disimpulkan adalah konstitusi sebagai hukum tertinggi yang dibuat oleh badan yang mempunyai wewenang membuatnya.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut oleh suatu negara.<sup>95</sup> Pandangan yang sama juga diutarakan oleh Jimly Asshidiqie yang melihat keberlakuan konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara<sup>96</sup>. Ini berarti kekuatan mengikat konstitusi adalah berada di tangan kedaulatan rakyat dan sumber legitimasi sebuah konstitusi adalah rakyat.

Kekuatan mengikat konstitusi menurut K.C.Wheare adalah karena dibuat oleh lembaga yang berwenang.<sup>97</sup> Dalam negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.<sup>98</sup> Dalam paham negara demokrasi yang menempatkan kedaulatan tertinggi

---

94 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2005). Hlm 23.

95 Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm 37.

96 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan... Op Cit.*, hlm 21.

97 K.C.Wheare memberi contoh lembaga pembuat konstitusi di negara-negara persemakmuran Inggris yang mendasarkan validitas hukum mereka pada fakta bahwa konstitusi-konstitusi itu dibuat atau diundangkan oleh Parlemen Inggris Raya di Westminster, atau oleh Ratu di dewan, atau di bawah otoritas dari dua badan tersebut, atau badan lainnya.

98 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan... Op Cit.*, hlm, 22.

berada di tangan rakyat. Hal tersebut didasarkan pada paham kedaulatan rakyat.

Dalam konstitusi Indonesia Undang-Undang Negara Republik Indonesia merupakan sebuah konstitusi yang mengikat seluruh rakyat dan lembaga-lembaga Negara serta seluruh aspek dalam kehidupan bernegara harus sesuai dengan aturan yang terdapat dalam konstitusi. R.M.A.B.Kusuma menjelaskan bahwa fungsi Undang-Undang Negara Republik Indonesia sebagai konstitusi adalah:<sup>99</sup>

1. Integrasi nasional, yakni terlihat dari dipilihnya bentuk negara kesatuan, dan bukan negara federal. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan pasal 33 tentang perekonomian, pasal 35 tentang bendera, dan pasal 36 tentang bahasa. Ketiga pasal tersebut menunjukkan fungsi integrasi nasional.
2. Perlindungan warganegara, dengan dimuatnya hak asasi manusia dalam pasal 28. Ketentuan tersebut termasuk fungsi proteksi atau perlindungan warganegara.
3. Fungsi Proteksi minoritas. Yaitu dengan melindungi semua penduduk (bukan hanya warganegara) termasuk kaum minoritas karena ras, minoritas karena agama maupun kelompok sosial yang berbeda dengan golongan mayoritas.
4. Fungsi konstitusi sebagai alat perubahan atau social engineering /transformatif. Diberikan contoh penggunaan bahasa melayu yang dipilih sebagai bahasa Indonesia dengan pertimbangan lebih demokratis daripada bahasa jawa yang pada kenyataannya lebih banyak penggunanya daripada bahasa melayu.

---

99 R.M.A.B.Kusuma, *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" Versus Sistem Presidensial" Orde Reformasi"*, (Jakarta: Fakultas Hukum Unniversitas Indonesia, 2011), hlm. 76-77.

### 3. Teori Perubahan Konstitusi

K.C.Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* menjelaskan bahwa konstitusi ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Konstitusi bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi.<sup>100</sup>

Teori konstitusi secara garis besar menurut K.C.Wheare terdapat dua aliran yang menganggap ada dua macam konstitusi di dunia yaitu Konstitusi yang bersifat (*Rigid Constitution*) dan konstitusi yang bersifat fleksibel (*Flexible Constitution*). Berkaitan dengan kedua sifat tersebut<sup>101</sup> Pembagian konstitusi menurut K.C.Wheare ini didasarkan dari dua prinsip, yaitu: Pertama dari proses perubahan konstitusi itu sendiri. Apabila konstitusi itu mudah diubah, maka konstitusi itu *flexible*, namun jika konstitusi itu itu sulit diubah maka konstitusi itu *rigid*. Sedangkan indikator kedua adalah sejauh mana kemampuan konstitusi itu menyesuaikan diri terhadap perkembangan zaman. Apabila konstitusi itu dengan mudah mengikuti perkembangan zaman maka konstitusi itu *flexible* dan konstitusi akan dikelompokkan *rigid* jika berlaku sebaliknya.

Aliran konstitusi yang bersifat *rigid* atau kaku banyak dipengaruhi oleh keunggulan Hukum Romawi yang menghendaki bahwa segala konstitusi harus diletakkan di dalam satu naskah supaya ada kepastian hukum tentang

---

100 *Ibid.*

101 Lord Bryce menyebut konstitusi *rigid/kaku* dan konstitusi *flexible/luwes* sebagai sebuah pengelompokan konstitusi yang dijelaskan dalam bukunya, *Studies in History of Jurisprudence*. Dalam K.C.Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitution*, hlm 21.

organisasi negara atau *Recgtzekerheid*.<sup>102</sup> Sedangkan Aliran konstitusi yang bersifat flexible atau luwes menolak aliran konstitusi yang bersifat rigid. Menurut aliran ini konstitusi seharusnya tidaklah dinaskahkan. Karena dengan membuat naskah tertentu akan mempersulit negara untuk mengubah konstitusi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Konstitusi yang flexible atau luwes.

Untuk menentukan apakah suatu konstitusi bersifat rigid atau flexible Jimly Asshidiqie memberikan tolok ukur fleksibilitas dan rigiditas suatu konstitusi dengan melihat apakah suatu konstitusi atau undang-undang dasar tersebut mudah atau tidak mudah mengikuti perkembangan zaman. Jika suatu undang-undang dasar mudah mengikuti perkembangan zaman maka dapat disebut flexible namun sebaliknya jika sulit untuk mengikuti perubahan zaman maka undang-undang dasar tersebut bersifat rigid.<sup>103</sup>

Menurut K.C.Wheare, ada tiga cara untuk mengubah Undang-Undang Dasar yaitu pertama dengan melalui formal amendement atau perubahan resmi. Yang kedua perubahan secara perubahan secara judicial interpretation atau penafsiran pengadilan. Dan yang ketiga adalah secara constitutional convention atau konvensi ketatanegaraan. Yang dimaksud dengan ketiga metode perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Metode Perubahan Konstitusi Formal Amendement

Metode Perubahan Konstitusi melalui formal amandemen diartikan oleh K.C.Wheare sebagai suatu perubahan konstitusi yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Arti formal ini ditujukan pada lembaga legislatif sebagai penjelmaan dari suara rakyat. Dimana dalam sebuah negara demokrasi kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut diberikanlah kekuasaan kepada lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat untuk

---

102 *Ibid.* hal 10.

103 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op Cit.*, hal.117

melakukan perubahan terhadap konstitusi.

Dalam perubahan secara formal ini peran rakyat terhadap proses perubahan Undang-Undang sangat terbatas. Rakyat hanya berperan dalam hal persetujuan atau penolakan atas usulan yang diprakarsai oleh lembaga legislatif. Di Indonesia lembaga legislatif ini duduki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara yang berwenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Melihat konstruksi dan susunan anggota Majelis Permusyawaratan rakyat tersebut sudah jelas bahwa lembaga tersebut merupakan penjelmaan dari perwakilan rakyat.<sup>104</sup>

## 2. Metode Perubahan Konstitusi Judicial Interpretation

Metode ini merupakan penyempurnaan dari dirasa kurang sempurnanya metode perubahan konstitusi secara formal. Konstitusi merupakan bagian dari hukum. Sehingga dapat dibenarkan bahwa hakim juga memiliki bagian dari konstitusi itu sendiri. Dalam hal terjadi pertentangan antara hukum konstitusi dengan beberapa aturan hukum atau keputusan lain yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif maupun eksekutif pengadilan yaitu hakim dapat memberikan penafsiran terhadap konstitusi itu.

Metode judicial interpretation ini pertama kali digunakan dalam kasus *Marbury v. Madison* ketika Hakim Tinggi Mahkamah Agung Amerika Serikat, Marshal memberikan pernyataan bahwa keputusan kongres adalah tidak sah dan menyatakan bahwa sudah selayaknya menjadi wewenang dan tugas para hakim untuk memutuskan apakah hukum itu. Lebih lanjut juga dikatakan bahwa jika terdapat dua hukum yang saling bertentangan, pengadilan harus memutuskan

---

104 *Ibid*, hal 145

mana yang berlaku.

Namun perlu juga dipahami bahwa maksud dari pengadilan memutuskan hukum yang bertentangan tersebut adalah dalam konteks menafsirkan saja dan pengadilan tidak bisa mengamandemen konstitusi dan juga tidak bisa mengubah kalimat Konstitusi.<sup>105</sup>

### 3. Metode Perubahan Konstitusi Constitutional Convention

Dalam metode perubahan constitutional convention atau perubahan berdasarkan konvensi ketatanegaraan. K.C.Wheare sebelumnya memberikan persamaan antara perubahan secara formal dan perubahan secara penafsiran pengadilan yaitu kedua metode tersebut sama-sama dikaji dari kacamata hukum. Namun untuk perubahan secara konvensi ketatanegaraan Perubahan melalui metode ini penting untuk dilaksanakan karena dalam perkembangannya ada pemikiran yang menyatakan bahwa dalam negara-negara yang tidak mempunyai konstitusi terdapat aturan-aturan yang berjalan sendiri terlepas dari konstitusi tersebut. Aturan-aturan tersebut berupa kebiasaan atau konvensi.

## Sistem Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi Negara Republik Indonesia yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sehari setelah diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia. Undang-Undang dasar ini diubah secara amandemen. Amandemen memiliki arti sebagai “penambahan pada bagian yang sudah ada”. Arti kata amandemen ini dalam kehidupan sehari-hari diartikan sebagai bentuk perubahan pada sebagian kecil saja, atau tidak mengubah secara menyeluruh sehingga tidak ada sama sekali perubahan yang

---

105 K.C.Wheare, *Konstitusi... Op Cit.*, hlm 159

mengesankan telah membuat sesuatu yang baru.<sup>106</sup>

Dalam perkembangannya undang-undang dasar Negara Republik Indonesia telah mengalami empat kali perubahan secara amandemen. Reformasi 1999 telah membawa perubahan yang cukup mendasar karena salah satu tuntutananya adalah melakukan perubahan Undang-Undang Dasar. Periode Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (Tahun 1999-sekarang). Pada masa ini terjadi perubahan ketatanegaraan di Indonesia. Tuntutan Reformasi 1999 yang salah satunya menyatakan bahwa harus ada perubahan Terhadap Undang-Undang Dasar oleh karena itu pada 1999 sampai 2002 MPR melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah karena sejak awal para pendiri negara (Founding Fathers) secara eksplisit sudah menyatakan bahwa Undang-Undang tersebut adalah konstitusi yang bersifat sementara. Maka untuk mengantisipasi di siapkan pasal 37 sebagai instrumen untuk melakukan perubahan sesuai dengan kondisi bangsa. Selain itu reformasi konstitusi perlu dilakukan bukan hanya pada sifat kesementaraan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetapi juga adanya persoalan elementer pada substansi dan rumusan pasal-pasalny.

<sup>107</sup>

Prosedur perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam ketentuan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sri Soemantri menjelaskan bahwa pasal 37 Undang-Undang Dasar ini memuat tiga norma Hukum yaitu:<sup>108</sup>

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang untuk Mengubah Undang-Undang Dasar.
2. Untuk Mengubah Undang-Undang Dasar tersebut sidang

---

106 Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm 20.

107 *Ibid*, hlm 20

108 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: PT Alumni), hlm 6.



Majelis Permusyawaratan harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggotanya.

3. Putusan lembaga negara tertinggi yang berkenaan dengan perubahan Undang-Undang Dasar adalah sah apabila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir.

#### 4. Materi Muatan Konstitusi

Konstitusi adalah sebagai General Agreement, Civil Religion, dan Hukum Dasar. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich sebagaimana dikutip dari, “constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action”. Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (consensus) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.<sup>109</sup>

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (consensus), yaitu:<sup>110</sup>

- a. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government).
- b. Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (the basis of government).
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (the form of institutions and procedures).

---

109 William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism (3rd edition, 1968)* hal. 9.

110 *Ibid.*

Konstitusi sebuah negara memuat berbagai aturan dasar terkait dengan struktur, komposisi, kekuasaan, dan fungsi setiap cabang kekuasaan negara, serta hubungan ketiganya yang saling menguntungkan. Konstitusi juga menjelaskan hubungan antara ketiga cabang kekuasaan dengan warga negara dan hak-hak serta kewajiban warga negara. Kemudian, konstitusi sebuah negara bisa mengatur hal-hal tentang pejabat tinggi negara yang dinilai penting, seperti hakim agung atau hakim konstitusi.<sup>111</sup>

K.C.Wheare dalam memberikan penjelasan mengenai materi muatan yang seharusnya diatur dalam sebuah konstitusi adalah “the very minimum, and that minimum to be the rule of law”.<sup>112</sup> Sri Soemantri mengartikan pendapat Wheare bahwa makin sedikit yang diatur makin baik, asal yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan.<sup>113</sup> Ni'matul Huda juga mengartikan bahwa sifat khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk undang-dasar dalam memilih mana yang penting dan harus dicantumkan dalam konstitusi dan mana yang tidak. Sehingga hasilnya akan dapat diterima oleh mereka yang melaksanakan maupun pihak yang dilindungi oleh undang-undang dasar tersebut.<sup>114</sup>

Menurut A.H.Struy, Undang-Undang Dasar (ground wet) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa

---

111 Pan Mohammad Faiz, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, (Depok: Rajawali Pers), 2019, hlm 17.

112 K.C.Wheare, *Modern... Op Cit.*, hal 33-34

113 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, (Bandung:PT Alumni ), 2006, hlm 57

114 Ni'matul Huda, *Ilmu... Op Cit.*, (Jakarta: Rajawali Pers), 2011, hlm 150-151

3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Merujuk pendapat tentang pokok-pokok konstitusionalisme berdasarkan pendapat Carl J. Friedrich dalam bukunya berjudul *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America* 1967 menyatakan bahwa Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Dari penjelasan mengenai konstitusionalisme tersebut dapat diartikan bahwa konstitusi bukan hanya memberikan ruang bagi cabang kekuasaan untuk melaksanakan tugas kenegaraannya, namun konstitusi juga memberikan proteksi dalam bentuk pembatasan agar setiap cabang kekuasaan negara tidak menyalahgunakan setiap kewenangan dan kekuasaannya.<sup>115</sup>

Pembatasan tersebut bukan hanya dimaksudkan dalam artian negatif seperti pembatasan terhadap

---

115 Fence M Wantu Dkk, *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*. Penelitian Kerjasama Antara Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2020).hlm 72.

kemungkinan adanya intervensi terhadap cabang kekuasaan negara lain seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pembatasan tersebut masih dalam rangka untuk melaksanakan penyelenggaraan negara dan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu dalam gagasan dirumuskannya Pokok-Pokok Haluan Negara dalam ketentuan konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sejalan dengan prinsip pembatasan dalam konstitusi.

Baik Undang-Undang Dasar maupun Pokok-Pokok Haluan Negara sebenarnya sama-sama mencerminkan prinsip pembatasan dan untuk melaksanakannya adalah dengan diberikan legitimasi dalam ketentuan undang-undang dasar sebagai konstitusi tertinggi di Indonesia. Ketentuan Dalam Pokok-Pokok Haluan negara dapat dinormakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan lain dengan dimasukkannya ketentuan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk memberikan landasan/ dasar hukum dan kekuatannya secara konstitusional untuk selanjutnya dapat diterapkan dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### **C. TINJAUAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

Dalam menjalankan dan menerapkan serta melaksanakan roda pemerintahan suatu negara, terdapat suatu instrumen yang menjadi salah satu acuan utama yang menjadi bagian terpenting yaitu sistem pemerintahan. Melihat pandangan Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa “sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif”<sup>116</sup>. Senada dengan

---

116 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2019) *hlm* 57

itu juga Bagir Manan berpendapat bahwa yang dimaksud “sistem pemerintahan merupakan suatu pengertian yang berkaitan yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam suatu tatanan negara demokrasi. Begitu pula Mahfud MD menyatakan, bahwa “Sistem pemerintahan negara adalah mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif”.

Mayoritas negara-negara di dunia pada umumnya menggunakan sistem pemerintahan Presidensial dan Parlementer, bahkan ada juga yang menggunakan sistem pemerintahan campuran (Hybrid system) Sistem pemerintahan Presidensial adalah sistem pemerintahan yang pusat jabatannya pada jabatan presiden yang sebagai kepala pemerintahan (Head Of Government) dan Kepala Pemerintahan (Head of State) pemerintahan perwakilan rakyat yang secara tegas, atau sistem presidensial. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif di sini diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat<sup>117</sup>

S.L Witman dan J.J Wuest memberikan 4 ciri yang menggambarkan sistem pemerintahan Presidensial yaitu:

- 1) It is based upon the separation of power principles.
- 2) The executive has no power to dissolve the legislature nor must be resign when he loses the supp of the majority of its membership.
- 3) There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive.
- 4) The executive is chosen by the electorate<sup>118</sup>

Melihat Presiden memegang kekuasaan ganda tersebut maka kedudukan dan kekuasaan presiden serta lembaga-lembaga negara lainnya dan beberapa kewenangan yang dimilikinya Biasanya diatur

---

117 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Rajawali pers, 2010) hlm 253.

118 Ribka Annisa Octavia. *Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*. Jurnal ilmu pemerintahan, Vol 4 No Oktober 2018, hlm. 348

dan ditentukan dalam Konstitusi suatu negara agar tidak terjadi kesewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaannya. Di Indonesia kekuasaan Presiden dan bagaimana presiden memperoleh kekuasaan tersebut telah diatur dalam UUD 1945, yaitu:

1. Pertama kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus dijabat oleh satu orang, dan Indonesia dipegang oleh Presiden. Presiden ditentukan masa jabatannya, dan di Indonesia menurut pasal 7 UUD 1945 “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, dan dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil (Pasal 4 UUD 1945).
2. Kedua Presiden dipilih oleh Rakyat, baik dipilih secara langsung oleh rakyat (popular elected) maupun dipilih melalui perwakilan. Di Indonesia menurut Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Namun pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebelum perubahan UUD 1945 dipilih oleh rakyat tetapi melalui perwakilan oleh MPR. Sedangkan di Amerika Serikat yang juga menganut sistem pemerintahan Presidensial, Presiden dan Wakil Presiden secara Berpasangan memang dipilih oleh rakyat, tetapi tidak secara langsung karena ditentukan melalui “Electoral College” yaitu perwakilan suara di negara-negara bagian atau daerah pemilihan.
3. Ketiga, presiden bukan bagian dari parlemen, sehingga Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatan oleh parlemen atas kebijakan politiknya. Presiden hanya dapat diberhentikan atau pemakzulan (impeachment) apabila melanggar konstitusi. Di Indonesia pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden oleh MPR atas usul DPR diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 (hasil amandemen), apabila : 1) Terbukti melakukan

pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya; 2) terbukti melakukan perbuatan tercela; 3) terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai wakil presiden dan atau wakil presiden.<sup>119</sup>

Akan tetapi fakta yang terjadi di Indonesia dari sisi sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945 tidak dilaksanakan sepenuhnya atau betul-betul murni, lebih tepatnya arah pemerintahan Indonesia cenderung ke Semi Presidensial. Hal ini dapat dilihat dari Hak Angket bagi DPR dalam pasal 20A Ayat (2) UUD 1945, Bahwa DPR dalam menjalankan fungsinya (Legislasi, anggaran, dan pengawasan) mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.<sup>120</sup>

Sistem pemerintahan campuran merupakan bentuk variasi atau modifikasi baru dari kedua sistem pemerintahan yaitu presidensial dan parlementer, mengingat kebutuhan dan keberadaan di tiap-tiap negara yang berbeda maka ditemukannya suatu modifikasi sistem pemerintahan campuran (Mixed System atau Hybrid System) atau bisa juga disebutkan sebagai sistem pemerintahan semi presidensial, sistem pemerintahan dimana presiden mengangkat menteri atau perdana menteri (Presidential System) namun dalam keadaan lain perdana menteri atau menteri harus mendapat kepercayaan dari parlemen (Parliamentary System).

Duverger mengemukakan sistem ini memiliki ciri, yakni<sup>121</sup>:

- 1) The Presiden of the Republic is elected by Universal suffrage.
- 2) He possesses quite considerable powers.
- 3) He has opposite him, however, a prime minister and minister who possess executive and governmental powers and can stay in office only if the parliament does not show its oppositions to them.

---

119 Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Makassar: Rajawali pers, 2017) hlm 58-59

120 *Ibid* Hlm 62

121 Elva Imeldatur Romah, Perbandingan Sistem Pemerintahan Indonesia, Iran, dan Prancis, *Jurnal Ummul Qura*, Vol III no.1 Maret 2019, hlm 121.

Jadi dalam sistem Presidensial ini tidak hanya dijadikan sebagai seremonial atau symbol belaka namun juga ikut serta dalam pengurusan dan penyelenggaraan Pemerintahan dengan pembagian kekuasaan dan kewenangannya dalam eksekutif.

Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintah melihat sistem presidensial di Indonesia setiap ada pergantian presiden maka akan diberi pula program yang berbeda padahal perlu suatu program di Negara Indonesia butuh program yang konsisten agar arah Negara juga jelas, maka dari itu perlu arah program baru yang tetap di Negara Indonesia untuk menjamin hak konstitusional masyarakat kedepannya.

#### **D. TINJAUAN TENTANG HAK ASASI MANUSIA**

Suatu pemerintahan dalam suatu negara dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang baik dan berhasil apabila berhasil menjaga hak mendasar yang dimiliki rakyat yaitu Hak asasi manusia, dalam bahasa Inggris Human rights. Hak Asasi Manusia merupakan salah satu unsur Normatif yang dimiliki oleh setiap manusia tentunya, Oleh karena Indonesia adalah Negara Hukum (Rechtsstaat) maka sudah seharusnya Jaminan tentang Hak Asasi Manusia itu sendiri menjadi hal prioritas utama di Indonesia, di Indonesia hak-hak manusia pada umumnya lebih dikenal dengan istilah “Hak asasi” sebagai terjemahan dari basic right (Inggris) dan grondrechten (Belanda), atau bisa dijadikan hak-hak fundamental (Civil Right).<sup>122</sup>

Dalam Tap MPR Nomor XVII/MPR/1999 Hak Asasi Manusia adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia yang sifatnya kodrat dan universal sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan berfungsi untuk menjamin kelangsungan hidup, kemerdekaan, perkembangan manusia dan masyarakat, yang tidak boleh diabaikan, dirampas, atau diganggu oleh siapa pun. Sejalan dengan hal demikian Universal Declaration of Human Rights (UDHR) membuat dengan spesifik apa itu hak asasi manusia yang menjadi hak dasar:

“All human beings are born free and equal in dignity and rights.

---

<sup>122</sup> Muhammad Syukri Albani Nasution dkk, *Hukum dalam pendekatan Filsafat*, (Jakarta : Kencana, 2017) hlm 267



They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

Universal Declaration of Human Rights mengatakan bahwa pada hakekatnya manusia itu lahir dengan naluri kebebasan dan menginginkan kesetaraan hak, oleh karena itu adalah hak yang ada sejak lahir maka tidak salah juga dikatakan sebagai hak dasar dalam diri manusia, Karena hak dasar dan naluri kebebasan inilah setiap masyarakat ingin apa yang menjadi haknya adalah sebagai salah satu hal yang diutamakan. Oleh karena itu tidak salah bahwa hak asasi manusia selalu menjadi perhatian khusus.

Dalam Konteks hak asasi manusia. Thomas Hobbes melihat bahwa hak asasi manusia merupakan jalan keluar untuk mengatasi keadaan yang disebutnya “Homo homini lupus, bellum omnium contra omnes. Dalam keadaan demikian, manusia tak ubahnya bagaikan binatang buas dalam legenda kuno yang disebut Leviathan yang dijadikan oleh Thomas Hobbes sebagai judul buku<sup>123</sup>. hal inilah yang mendorong Thomas Hobbes berpendapat bahwa sudah seharusnya hak-hak manusia itu diserahkan kepada penguasa untuk dijadikan sebagai kontrol dalam masyarakat, dari gagasan Thomas Hobbes inilah muncul gagasan Monarki Absolut.

Namun John Locke memiliki pandangan John Locke yang berlawanan, beliau menyatakan bahwa manusia tidak lagi secara absolut menyerahkan hak-hak individunya kepada penguasa. Yang diserahkan menurutnya, hanyalah hak-hak yang berkaitan dengan perjanjian negara semata, sedangkan hak-hak lainnya tetap berada pada masing-masing individu. John Locke juga membagi proses perjanjian masyarakat tersebut dalam dua macam, yang disebutnya sebagai Second Treaties of Civil Government yang juga menjadi judul bukunya. Locke melihat bahwa pada dasarnya setiap persetujuan antar individu tadi (pactum unionis) terbentuknya atas dasar suara mayoritas. Dan karena setiap individu selalu memiliki hak-hak yang tak tertanggalkan, yakni Life, Liberty, serta Estate, logis jika tugas negara adalah memberikan perlindungan kepada masing-masing

---

123 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), Hlm 345.

individu <sup>124</sup>

Dalam Undang Undang Dasar 1945 dapat ditemukan dasar-dasar yang menjadikan adanya bukti bahwa Indonesia sebagai Negara Hukum (Rechtsstaat) adalah negara yang melindungi HAM itu sendiri yaitu:

- 1) Pasal 27 ayat 1 “Setiap warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak kecualnya
- 2) Pasal 28 “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang
- 3) Pasal 29 ayat 2 “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu
- 4) Pasal 30 Ayat 1 “ tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara”
- 5) Pasal 31 ayat 1 “Tiap-tiap Warga negara berhak mendapatkan pengajaran”
- 6) Pasal 34 “Fakir Miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”

Keharusan dalam dasar perlindungan Undang-Undang Dasar inilah menjadikan Undang-Undang Dasar mengartikan bahwa pemerintah sebagai representasi dan kedaulatannya di tangan rakyat maka sudah sepatutnya menjamin Hak Asasi Manusia tiap-tiap diaturnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi di Indonesia menjadikan acuan bahwa HAM adalah acuan utama yang harus diperhatikan oleh pemerintah.

Namun faktanya tidak semua hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi terwujudkan di Negara Indonesia, banyak masalah Hak Asasi Manusia di Indonesia yang sering menjadi perbincangan dan keberadaan pemerintah sebagai Negara hukum dalam menjaga

---

124 *Ibid* Hlm 346

hak konstitusional dipertanyakan, maka dari itu Sebagai Penguasa pemerintah perlu arah baru atau model baru untuk benar-benar serius dalam menjaga dan menjamin hak asasi di Negara Indonesia

## E. TEORI DEMOKRASI DAN KEDAULATAN RAKYAT

Indonesia menganut konsep demokrasi. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam pasal tersebut telah ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat dengan prinsip demokrasi konstitusional (Constitutional Democracy)”. Jika melihat teori kedaulatan rakyat menurut Immanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari warga negaranya Namun pengertian kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan.<sup>125</sup>

Mengapa kebebasan perlu dibatasi oleh undang-undang? hal ini dilihat dari pandangan Plato berpandangan bahwa harus ada pembatasan kemerdekaan dan kebebasan, hal ini karena kekhawatiran apabila kemerdekaan dan kebebasan sangat didewadewakan, timbullah penyalahgunaan, timbullah kemerdekaan dan kebebasan yang tidak terbatas, orang ingin merdeka-semerdekanya, ingin bebas-sebebasnya yang nantinya keadaan demikian berubah menjadi Anarki, yaitu keadaan dimana setiap orang dapat berbuat sesuka hatinya.<sup>126</sup> Sehingga untuk mencegah Anarki itulah maka dibutuhkan Hukum Hukum yang dapat memberi atau memaksakan sanksi terdapat pelanggaran kaidah hukum ialah penguasa. Penguasa mempunyai kekuasaan untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain, maka perlu dibentuk hukum, hukum yang pada hakikatnya kekuasaan Hukum itu mengatur mengusahakan ketertiban dan membatasi ruang gerak individu.

Tidak mungkin hukum menjalankan fungsinya itu jika tidak merupakan kekuasaan. Hukum ialah kekuasaan, kekuasaan yang mengusahakan ketertiban.<sup>127</sup> Namun penguasa juga tidak bisa

125 Soehino, Ilmu Negara, (Yogyakarta : Liberty, 1998), hlm 160

126 *Ibid* Hlm 19

127 Muhammad Syukri Albani. *Op cit* hlm 210

sewenang-wenang dalam menerapkan suatu hukum tapi juga memerlukan aspirasi dan ide dari masyarakat, karena negara adalah negara yang berkedaulatan rakyat Sehingga sejalan dengan prinsip yang disampaikan oleh Jean Jacques Rousseau yang menegaskan bahwa posisi rakyat dalam negara bukan hanya sebatas kekuasaan dan prasyarat kelengkapan administrasi dalam pembentukan negara<sup>128</sup> namun penguasa juga harus memperhatikan konsep negara hukum (Rechtsstaat) sebagai acuan utama dalam menegakkan demokrasi menurut F.J Stahl merumuskan unsur-unsur penting Rechtsstaat yaitu sebagai berikut:<sup>129</sup>

- 1) Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan;
- 4) Adanya peradilan administrasi.

Dalam perkembangan negara hukum, unsur-unsur yang dikemukakan oleh Stahl tersebut mengalami penyempurnaan yang secara umum dapat dilihat sebagai berikut:

- 1) Yang didasarkan atas kedaulatan rakyat
- 2) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- 3) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
- 4) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara
- 5) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (rechterlike controle) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif
- 6) Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota

---

128 Ilmy Asshiddiqie, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, (Jakarta: setara pers, 2015), hlm 139

129 Benny Bambang Irawan, *Perkembangan demokrasi di Negara Indonesia*. Jurnal Hukum dan dinamika Masyarakat, Vol 5 no 1 Oktober 2007. Hlm 56-57

masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.

- 7) Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Melihat pendapat F.J.Stahl walaupun Pemerintah sebagai penguasa punya wewenang dalam membatasi kebebasan masyarakat dengan membentuk undang-undang maka undang-undang yang dibuat juga harus berlandaskan kedaulatan rakyat.

Jika melihat perkembangan demokrasi yang berjalan di Indonesia harus diakui telah menghasilkan sejumlah kemajuan yang dipandang dari segi prosedural, yaitu Pemilu legislatif, pemilu Presiden dan Wakil Presiden, hingga Pilkada langsung dapat berjalan dengan bebas, transparan, demokratis, dan dalam suasana damai, Kebebasan berpendapat (freedom of expression), kebebasan berserikat (freedom of assembly) dan kebebasan pers (freedom of pers) terasa jauh lebih baik dibanding pada zaman Orde Baru<sup>130</sup>. Indonesia menggunakan prinsip demokrasi Deliberatif guna mengadopsi berbagai konsep tersebut yang berlandaskan pada 3 prinsip utama yaitu:<sup>131</sup>

- 1) Prinsip Deliberasi, artinya sebelum mengambil keputusan perlu melakukan pertimbangan yang mendalam dengan semua pihak terkait
- 2) Prinsip Reasonable artinya dalam melakukan pertimbangan bersama hendaknya ada kesediaan untuk memahami pihak lain, dan argumentasi yang dilontarkan dapat dipertanggungjawabkan secara rasional.
- 3) Prinsip kebebasan dari kesetaraan kedudukan, artinya semua pihak yang terkait memiliki peluang yang sama dan memiliki kebebasan dalam menyampaikan pikiran,

---

130 Ardyanta Sivadabert Purba "Potret Padangan Akademisi di Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM (JSP) Mengenai Permasalahan demokrasi di Indonesia "Jurnal Politik Muda" Vol 4 nomor 1 Januari-Maret 2015 hlm 2

131 Fatkhurohman. *Mengukur Kesamaan Paham Demokrasi Deliberatif*, Demokrasi Pancasila dan Demokrasi Konstitusional. Jurnal Konstitusi, Vol IV No.2 November 2011. Hlm 42-43

petimbangan, dan gagasannya secara terbuka serta kesediaan untuk mendengarkan.

Demokrasi Liberatif merupakan usaha-usaha untuk memperdalam dan meradikalkan demokrasi yang sudah ada. Demokrasi Liberatif inilah yang menyatukan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat Indonesia yang heterogen, karena setiap kebijakan publik seharusnya lahir dari musyawarah bukan paksaan. Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-Undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislative dan diskursus-diskursus, baik formal maupun informal dalam dinamika masyarakat sipil.<sup>132</sup>

Dalam Perkembangan negara Indonesia demokrasi lebih banyak digunakan sebagai pisau analisa untuk mengkritisi berbagai aspek hubungan negara dengan rakyat seperti partai politik dari perspektif demokrasi deliberatif atau demokrasi deliberatif sebagai kajian teoritik, terutama menggagas dan mengkritisi tatanan sistem politik dan dinamika politik di Indonesia.

Namun walaupun perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami kemajuan namun tidak menutup fakta bahwa sekarang sejak era reformasi banyak sekali Undang-Undang yang tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, pemerintah seolah-olah tidak peduli dengan aspirasi rakyat sehingga demokrasi perlahan-lahan di Indonesia memudar, sebagai contoh Banyaknya Undang-Undang yang menjadi bahan Judicial review yaitu Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Minerba, Undang-Undang Komisi Pemberantas Korupsi, dan beberapa Undang-Undang lainnya banyaknya Judicial review membuktikan banyaknya undang-undang yang tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan aspirasi masyarakat, sehingga menimbulkan polemik. Maka dari itu negara perlu haluan baru atau arah baru dalam menentukan Bagaimana implementasi yang jelas dalam prinsip Demokrasi dan kedaulatan rakyat.

---

132 Winny Haliim. *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsive*, Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol 42 no 1, Juni 2016 hlm 21

## F. TEORI PEMBAGIAN KEKUASAAN

Di mulai berlakunya pembatasan kekuasaan dimulai sejak zaman dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada Raja atau Ratu yang memimpin Negara secara umum sehingga pada teori dan praktiknya apa yang menjadi keinginan dan kehendak pribadi raja itulah yang harus dilaksanakan atau dilakukan sehingga hal ini nantinya memicu penindasan hak pada masyarakat atau seolah-olah menyatakan bahwa raja punya hak penuh karena kehendaknya terhadap rakyatnya, sehingga seiring perkembangan ide Pembatasan Kekuasaan. Pembagian Kekuasaan (Separation Of Power) dari trias politica sebelumnya sulit terlaksana karena satu sama lain lembaga negara tidak mungkin saling bersentuhan, sehingga menyebabkan teori pembagian kekuasaan (Distribution of Power) lebih berkembang, digunakan di berbagai Negara, dan berujung dengan lahirnya Teori checks and balances.<sup>133</sup>

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang kemudian menerapkan sistem checks and balances ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi lembaga negara lainnya. Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan kepada eksekutif yang dilaksanakan oleh presiden, legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial

Persoalan pembatasan kekuasaan (limitation of power) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (Separation of Power) dan teori pembagian kekuasaan (division of power) atau (Distribution of Power). Penggunaan istilah, Division of Power, Separation Power, Distributor of Power, dan Allocation of Power, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilihan kekuasaan, dan distribusi kekuasaan. Pada umumnya, doktrin Pemisahan Kekuasaan (Separation of Power)<sup>134</sup>.

---

133 Indra Rahmatullah. *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*. Jurnal Cita Hukum, Vol 1 No 2 Desember 2013 hlm 216.

134 Jimly Asshiddiqie, *Op cit* hlm 284

Bisa disimpulkan suatu sistem ketatanegaraan dalam menerapkan (Separation of Power) tidak bisa lepas dari (Distribution Power) tentunya pembagian kekuasaan yang dimaksud tidak hanya menjalankan tugas dan tanggung jawabnya yang langsung diberi mandat oleh Konstitusi namun perlu diperhatikan harus ada Checks and Balances demi menjaga tumpang tindih kewenangan yang diberikan.

Menurut Friedrich Julius Stahl menyebutkan bahwa pemisahan kekuasaan sebagai salah satu syarat/ciri negara hukum. Ivor Jennings dalam bukunya “The Law and the constitution”, menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan dapat dilihat dari sisi Formil dan materiil. Pemisahaan dalam arti materiil berarti bahwa pembagian kekuasaan dapat kekuasaan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sebaliknya, apabila pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, hal itu disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil sering disebut dengan istilah “separation of power”, sedangkan pembagian kekuasaan dalam arti materiil sering disebut “division of power”.<sup>135</sup>

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah perlu diperhatikan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai representasi daerah (Territorial Representation), keberadaan Dewan Perwakilan Daerah karena tuntutan masyarakat yang saat itu menjadikan setiap urusan pemerintah ditunjukkan kepada Pemerintah Pusat, berdirinya DPD menjadikan babak baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, dengan ini Indonesia menganut sistem pemerintahan Bikameral atau sistem dua kamar. Oleh karena itu perlu penguatan pada sistem DPD sebagai lembaga Negara.

Undang undang dasar 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankannya secara prinsipil.dengan perkataan lain Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (division of powers) bukan pemisahan kekuasaan (Separation of

---

135 Sunarto, *Prinsip Checks and Balance dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Masalah-Masalah Hukum, Vol 45 No 2 April 2016 hlm 158



powers).<sup>136</sup>

Pembagian kekuasaan di Indonesia lebih tepatnya (Division of powers) dimana secara sistem presidensial Menteri bertanggung jawab kepada Presiden namun di Indonesia tiap-tiap pergantian menteri maka akan memberi peraturan terbaru terus menerus sehingga menyebabkan obesitas regulasi dan arah pembangunan Indonesia terus berubah, Sehingga secara kepastian Hukum Indonesia memiliki arah yang tidak jelas dalam menegakkan aturan dan hukum yang berlaku maka dalam hal ini perlu arah baru dalam menegakkan aturan di Indonesia.

## G. TEORI KELEMBAGAAN NEGARA

Sebagaimana yang dikemukakan Roger F. Soltau dalam mendefinisikan Ilmu Politik, lembaga negara bisa diartikan sebagai organ yang melaksanakan tujuan-tujuan negara tersebut, yang dilakukan setiap lembaga negara ketika pelaksanaan fungsi-fungsi yang ada, baik fungsi pembentukan hukum maupun fungsi pelaksanaan hukum dan kekuasaan, dalam satu kesatuan kekuasaan negara<sup>137</sup> gejala Politik dan amandemen-demi amandemen di Indonesia memberikan dampak yang signifikan terhadap lembaga-lembaga negara di Indonesia diantaranya munculnya Lembaga Negara baru yang memberikan dampak signifikan terhadap Ketatanegaraan di Indonesia.

Hans Kelsen pun memakai istilah organ negara atau the state organ ketika menulis “Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ”. artinya siapapun yang menjalankan fungsi suatu tata hukum, dapat dikualifisir sebagai organ. Secara lebih spesifik, Kelsen memberikan definisi organ negara sebagai and organ of the state only if the personality has a specific legal position.<sup>138</sup> Merujuk dari hal diatas maka dapat dapat dipahami bahwa Organ Negara adalah orang atau badan hukum yang menduduki jabatan tersebut yang kewenangannya diberikan oleh Negara.

---

136 Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta : Aksara Baru,1986).Hlm 16

137 Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, (Kemayoran : Rajawali Pers,2020) Hlm 4

138 *Ibid hlm 5*

Terkait hal pak Hukum Tata Negara H.A.S. Natabaya menyimpulkan bahwa istilah "Badan Negara", "Organ Negara" atau "Lembaga Negara" mempunyai makna yang essensinya kurang lebih sama. Dapat saja ketiganya digunakan untuk menyebutkan sesuatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan Negara, sehingga dalam hal ini tinggal pilih apakah menggunakan istilah "Badan Negara", "Organ Negara" atau "Lembaga Negara" yang penting ada konsistensi penggunaannya<sup>139</sup>.

Merujuk hal tersebut istilah yang digunakan baik "Badan Negara", "Organ Negara" atau "Lembaga Negara" yang terpenting adalah bagaimana menjalankan konsistensi suatu Lembaga tersebut dan tentunya melihat dari sisi Checks and Balance Konsistensi suatu Lembaga Negara Tersebut yang akan menentukan bagaimana tujuan negara itu tercapai.

Jika dilacak sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, untuk pertama kali, istilah/Terminologi "lembaga negara" digunakan dalam Tap MPR Sementara No XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Dalam Lampiran Ketetapan ini digunakan istilah "Lembaga-lembaga Negara Tertinggi" untuk lembaga seperti MPR Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) Sementara. Berikutnya Penggunaan Terminologi yang lebih lengkap ditemukan dalam Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Merujuk judul Tap MPR No III/MPR/1978 tersebut, secara sederhana lembaga negara dibedakan atas "Lembaga tertinggi Negara" dan "lembaga tinggi negara"<sup>140</sup> Meskipun pengertian Organ Negara, Badan negara, dan lembaga Negara memiliki kesamaan dari sisi definisi dan Teori namun UUD 1945 jauh lebih menerima penyebutan Lembaga Negara dibandingkan dengan penyebutan Organ Negara dan Badan Negara.

---

139 Nyoman Mas Ayani, Bagus Hermanto. *Gagasan perluasan Lembaga Negara Sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 16 no 2, 2019. Hlm 177

140 Saldi Isra. *Op Cit* .hlm 7-8

Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infrastruktur politik (socio political sphere) di mana rakyat selaku pemilik kedaulatan (Political sovereignty) dengan supra struktur politik (government political sphere) sebagai pemegang atau pelaksana kedaulatan rakyat menurut hukum (legal sovereignty), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling memengaruhi.<sup>141</sup> Mengacu pada uraian di atas maka secara umum pengertian lembaga negara adalah “Lembaga pemerintahan (Civilized Organization) yang dibentuk oleh negara untuk melaksanakan fungsi negara sekaligus menyelenggarakan pemerintahan negara.

Atau dengan sederhana eksistensi lembaga negara dapat melaksanakan tugas dan fungsi yang diberikan mandatnya secara konsisten, konsisten yang dimaksud adalah memiliki Sinergi dan bekerjasama sesuai dengan apa yang menjadi tujuan negara.

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat sekitar 34 organ atau lembaga negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945, yaitu:<sup>142</sup>

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal yaitu pasal 2 yang terdiri dari tiga ayat, Pasal 3 yang terdiri dari 3 ayat.
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945 dimulai dari pasal 4 ayat (1) dalam peraturan mengenai kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 Pasal.
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada Ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 Itu menegaskan “dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden”.
4. Menteri dan Kementrian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada pasal 17 Ayat (1) , Ayat (2) dan Ayat (3)
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945 yaitu bersama-sama menteri

---

141 Marwan Mas. *Op Cit.* hlm 196

142 *Ibid* hlm 201-204

Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 UUD 1945
7. Menteri Pertahanan bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai Menteri triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa Kewenangan Konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dan menteri lain atau Lembaga negara lainnya.
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”.
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) dan Ayat (2).
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 Ayat (1).
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagai dimaksud oleh Pasal 18 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (5), Ayat (6), dan Ayat (7) UUD 1945.
12. Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945.
14. Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (5), Ayat (6) dan Ayat (7) UUD 1945.
15. Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (5), Ayat (6), Ayat (7) UUD 1945.
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (3) 1945.
20. Satuan pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti yang dimaksud dalam Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa kini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya Aceh Darussalam dan Papua, serta pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaan itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B.
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D.
23. Komisi Penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E Ayat(5) UUD 1945 yang menentukan bahwa Pemilihan Umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat Nasional, tetap, dan Mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang.
24. Bank Sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 23D, yaitu “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Seperti halnya Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-

undang berdasarkan kenyataan dan diwarisi dari sejarah di masa lalu.

25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas tiga pasal, yaitu : Pasal 23E (3 Ayat), Pasal 23F (2 Ayat), dan Pasal 23G (2 Ayat).
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.
28. Komisi Yudisial (KY) yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai axiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang”.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 memberikan makna terhadap Lembaga Negara sebagai berikut:<sup>143</sup>

“Menimbang bahwa menurut Mahkamah Konstitusi, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan Yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil

---

143 Saldi Isra. *Op Cit* hlm 12

Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (main state organs, principal state organs). Lembaga-lembaga negara yang dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (main state functions, principal state functions), sehingga oleh karenanya lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (main state organ, principal state organ, atau main state institutions) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “checks and balances”. Dengan demikian, prinsip pemisahan kekuasaan negara (separation of powers), dan tidak dapat dikaitkan dengan persoalan pola hubungan antar semua jenis lembaga Negara.”

Berkaitan dengan putusan MK tersebut, maka suatu lembaga negara bukan dilihat dari siapa yang menduduki lembaga negara tersebut. Namun, perlu diperhatikan apakah prinsip Checks and Balance dalam hal ini bisa diterapkan pada masing-masing lembaga Negara, karena banyaknya lembaga negara dalam suatu negara itulah dibutuhkan Pembatasan Kekuasaan Negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.<sup>144</sup>

## H. TEORI DAN KONSEPSI LEMBAGA PERWAKILAN

Konsep perwakilan sudah berkaitan dengan adanya orang atau banyak orang lain baik bertindak sebagai delegates yaitu para wakil semata-mata hanya mengikuti pilihan yang memandang pentingnya para wali sebagai delegates. Sedangkan, trustees berarti para wakil-wakil bertindak atas orang yang diwakilinya dengan memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh konstituen. Sedangkan, politico artinya para wakil bergerak secara continue antara delegates atau trustees<sup>145</sup>.

---

144 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2005) hlm 156

145 Patawari. *Op Cit* Hlm 32

Dalam Prinsip Kedaulatan Rakyat menyatakan bahwa Negara itu dalam kekuasaannya harus mengikuti rakyat karena kekuasaan Negara itu berasal dari rakyat namun bagaimana merealisasikan kekuasaan yang berada di tangan Rakyat disebut? Secara Teorinya masyarakat akan terus bertambah dan berkembang jika hal demikian terjadi juga maka akan semakin ribet dan ruwet dan semakin banyak muncul Masalah.<sup>146</sup>

Oleh karena itu dibutuhkan Lembaga Perwakilan, Lembaga perwakilan sebagaimana yang dimaksud dalam hal ini adalah lembaga yang bisa menjadi perwakilan, sehingga lembaga yang nantinya menjadi tempat aspirasi masyarakat inilah yang nantinya di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai representasi Politik (Political Representation) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Representasi Teritorial (Daerah) (Territorial Representation) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sebagai lembaga tertinggi negara Indonesia tentunya. Secara garis besar sejarah awal terbentuknya DPR dibagi kedalam dua periode penting, yaitu: pembentukan Volksraad yang data dikatakan sebagai cikal bakal parlemen Indonesia modern dan periode pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada awal kemerdekaan.

Pertama Periode Volksraad, saat Indonesia dibawah kolonial Belanda dan masih disebut Nederlandsh-Indie ATAU Hindia Belanda. Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 bagian kedua Konstitusi Hindia Belanda, Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting Van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsregelign), memuat hal-hal yang antara lain berkenaan dengan kuasa legislative, yaitu Volksraad (Dewan Rakyat).<sup>147</sup> Berdasarkan Konstitusi Indische Staatsgerling berdiri buatan belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik Volksraad (Dewan Rakyat).

Atau Sejarah DPR di Indonesia sebagai lembaga perwakilan dapat disingkat sebagai berikut:<sup>148</sup>

---

146 Oleh karena tidak bisa menampung secara menyeluruh segala aspirasi dan pendapat masyarakat di dunia maka salah satu aplikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dengan adanya keberadaan Parlemen sebagai tempat aspirasi masyarakat.

147 Saldi Isra. Op Cit. hlm 35

148 <https://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr> diakses pada tanggal 22 Mei 2021



1. 1918 : Keanggotaan Volksraad Ketua 1 orang (Diangkat oleh Raja) Anggota 38 Orang (20 orang dari golongan Bumi Putra)
2. 1927-1930 : Keanggotaan Volksraad Ketua 1 orang (diangkat oleh Raja) Anggota 55 orang (25 orang dari golongan Bumi Putra)
3. 1935 : Kaum Nasionalis moderat antara lain Mohammad Husni Thamrin dll. Menggunakan Volksraad sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan Parlemen. Usul-usul anggota dalam petisi Sutardjo pada tahun 1935 yang berisi bagaimana menentukan nasib negara Indonesia di masa yang akan datang” gabungan dari Gerakan Indonesia Berpolitik dan Gerakan Indonesia Berparlemen yang berisi keinginan adanya parlemen sesungguhnya namun ditolak Belanda
4. 1942 : Tanggal 11 Januari 1942 Tentara Jepang pertama kali menginjak di Bumi Indonesia tepatnya tarakan.Hindia belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia.Keberadaan Jepang di Indonesia menyebabkan Volksraad tidak ada lagi.
5. 1943 : Dibentuknya Tjuo Sangi-in, sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sisikan, penguasa militer tertinggi, mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Dengan kata lain Tjuo Sangi-in Bukan Badan Perwakilan dan Parlemen yang mewakili bangsa Indonesia
6. 1945 : Tanggal 14 Agustus 1945 Jepang dibom atom Amerika spesifiknya di Nagasaki Hiroshima, dan Uni Soviet juga menyatakan perang dengan Jepang karena kekalahan Jepang dalam waktu singkat dan menyerah tanpa syarat sehingga Proklamasi segera

dilaksanakan. Lalu Tanggal 16 Agustus 1945 tokoh-tokoh pemuda sepakata Menjauhkan Soekarno-Hatta ke Rengasdengklok Karawang dan menjauhkannya dari pengaruh Jepang yang memberi janji bahwa akan memberi kemerdekaan, dan memaksa Soekarno untuk segera memproklamasikan Kemerdekaannya, setelah berunding selama satu malam di rumah Laksamana Maeda, pada tanggal 17 Agustus atas nama Bangsa Indonesia membacakan proklamasi Kemerdekaan. Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dalam hal ini penyelenggaraan negara Indonesia harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang berada dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sesuai dengan ketentuan dalam aturan Peralihan, tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia yang beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Indonesia menjadi cikal bakal badan Legislatif Indonesia dan tanggal pembentukan KNIP yaitu 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam sidang pertama 29 Agustus 1945 tersebut dipilih pengurus KNIP dengan susunan Pimpinan adalah sebagai berikut:

Ketua : Mr. Kasman Singodimedjo  
Wakil Ketua : Mr. Sutardjo Karthadikusumo  
Wakil Ketua : Mr. J. Latuharyhary  
Wakil Ketua : Adam Malik

Menurut Aisyah Amini, sejak 16 Oktober 1945, baik secara de facto maupun secara de jure, KNIP menjadi lembaga legislatif. Maklumat No X ditandatangani Wakil Presiden Mohammad Hatta pada 16 Oktober 1945 memutuskan sebagai Berikut:

“Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislative dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan

Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.”

**Tabel 2.**  
Periode DPR sejak Awal Kemerdekaan

No	Nama	Periode
1	Komite Nasional Indonesia (KNIP)	29 Aug 1945 - 15 Feb 1950
2	DPR Republik Indonesia Serikat	15 Feb 1950 - 16 Agus 1950
3	Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1950	16 Aug 1950 - 26 Mar 1956
4	DPR hasil pemilu pertama	26 Mar 1956 – 22 Jul 1959
5	Dpr setelah Dekrit Presiden	22 Jul 1959 – 26 Jun 1960
6	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR)	26 Jun 1960 – 15 Nov 1965
7	DPR GR minus Partai Komunis Indonesia	15 Nov 1960 – 19 Nov 1966
8	DPR GR Orde Baru	19 Nov 1966 – 28 Okt 1971
9	DPR hasil Pemilu ke-2	28 Okt 1971 – 1 Okt 1977
10	DPR hasil Pemilu ke-3	1 1 Okt 1977 – 1 Okt 1982
11	DPR hasil Pemilu ke-4	1 1 Okt 1982 – 1 Okt 1987
12.	DPR hasil Pemilu ke-5	1 1 Okt 1987 – 1 Okt 1992
13.	DPR hasil Pemilu ke-6	1 1 Okt 1992 – 1 Okt 1997
14	DPR hasil Pemilu ke-7	1 1 Okt 1997 – 1 Okt 1999
15	DPR hasil Pemilu ke-8	1 1 Okt 1999 – 1 Okt 2004
16	DPR hasil Pemilu ke-9	1 1 Okt 2004 – 1 Okt 2009
17	DPR hasil Pemilu ke-10	1 1 Okt 2009 – 1 Okt 2014
18.	DPR hasil Pemilu ke-11	11 Okt 2014 – 1 Okt 2019
19	DPR hasil Pemilu ke-12	1 1 Okt 2019- 1 Okt 2024

Sumber: Saldi Isra “Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional” hal 37

Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan mewujudkan perwakilan rakyat yang aspiratif, yakni mampu menampung dan menyalurkan keinginan masyarakat. Anggota DPR adalah mereka yang berasal dari masyarakat atau warga negara Indonesia yang memahami persoalan dan keinginan

masyarakat berdasarkan daerah yang diwakilinya<sup>149</sup>. Dengan kata lain keberadaan DPR tentunya menjadi peranan besar sebagai bentuk aspirasi Masyarakat yang tentunya nantinya sekalipun dalam bentuk perwakilan Partai Politik namun perlu diketahui kepentingan Politik dalam keadaan DPR dalam mekanismenya seharusnya lebih mengutamakan kepentingan Rakyat.

Menurut I gede Pantja Astawa<sup>150</sup> perbincangan teoritik tentang sistem perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di Badan Perwakilan Rakyat yaitu:

1. Organisasi dengan sistem perwakilan satu kamar (Unikameral)
2. Organisasi dengan sistem perwakilan dua kamar (Bikameral)
3. Organisasi dengan sistem perwakilan Tiga kamar (Trikameral)

Dalam struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar ini tidak dikenal dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan senat ataupun majelis tinggi dan majelis rendah yang pada pokoknya secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat .walaupun hanya dianut oleh satu badan legislative justru sistem Unikameral<sup>151</sup> inilah yang justru lebih populer karena sebagian besar negara dunia saat ini menganut sistem ini<sup>152</sup>

Pada umumnya negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan ini adalah negara –negara kecil hal ini dikarenakan demi menjaga masalah keseimbangan kekuatan politik sehingga Susah untuk memecahkannya, sehingga politik dalam sistem ini cenderung lebih stabil.jika ada satu kamar maka ada sistem lain juga yang dianut oleh beberapa negara.

Di dunia yaitu sistem Bikameral istilah lain struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah yang laun adalah bicameralism

149 Patawari, *Op Cit.*, Hlm Viii

150 *The Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the world; a comparative reference compendium, Vol 1 (New York: Oxford, 1986), Hlm 13*

151 Di Asia sistem Unikameral ini misalnya dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Lebanon, Syiria, Kuwait, dan lain-lain.

152 Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta : Fokus media, 2007) hlm 58

dan Second chamber adalah sebagai berikut:<sup>153</sup>

1. Bicameral system : A term applied by Jeremy Bentham to the division of legislatif body into two chamber, as in the United States Government (Senate and House)<sup>154</sup>
2. Bicameral: The division of legislative or judicial body into two components or chambers. The Us Congress is a bicameral legislature, since its divided into two houses, the senate and The House Representative<sup>155</sup>

Dalam hal penamaan untuk kedua kamar tersebut beragam, misalnya untuk Second Chamber, atau Upper House di berbagai Negara dikenal dengan nama seperti di Inggris namanya House of Lords, di swiss dikenal dengan nama Council of State (Standerat) di Jerman dikenal dengan Bundesrat, di Malaysia dikenal dengan nama Dewan Negara dan sebagian besar di Amerika Serikat, Australia, Kanada, Perancis dinamakan Senate.<sup>156</sup>

Lalu apa yang menjadi pembeda antara sistem satu kamar dengan kamar? Hal-hal yang menjadi pembeda adalah sebagai berikut<sup>157</sup>:

1. Kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama
2. Masa jabatan Legislatif kamar kedua cenderung lebih lama dari pada kamar pertama. Kamar pertama mempunyai masa jabatan antara dua sampai lima tahun, sedangkan kamar kedua mempunyai masa jabatan antara lima sampai Sembilan tahun. beberapa anggota kamar kedua dipilih dengan masa kurang dari empat tahun lebih pendek dari kamar pertama<sup>158</sup>. Di semua legislatif bikameral yang lain, anggota dari kamar kedua mempunyai masa jabatan lebih lama dari anggota kamar

---

153 *Ibid* hlm 59

154 Henry Campbell Blac, *Black' Law Dictionary*; Definition of the Terms and Phrases Englis Jurisprudence, Ancient and modern, e d. VI (Minnesota; West Group, 1991), Hlm 111

155 Patricia A. Lewis, *The Guide to American Law*, (Minnesota; West Publishing Co, 1984) hlm 80-81

156 Abdy Yuhana, *Op Cit.*, hlm 60

157 *Ibid* hlm 62

158 *Swiss* merupakan pengecualian, kamar keduanya bermasa jabatan empat tahun

pertama.

3. Ciri-ciri lain dari kamar kedua adalah pemilihan umum yang bertahap (Staggred election). Setengah dari anggota kamar kedua Jepang dan Australia diperbaharui setiap tiga tahun. Sepertiga dari kamar kedua Amerika dan India dipilih setiap dua tahun sekali, dan sepertiga dari kamar kedua Prancis diperbaharui setiap 3 tahun. Demikian halnya dengan anggota kamar kedua Austria, Jerman dan kamar federal Swiss dipilih dengan cara Austria, Jerman dan kamar federal swiss dipilih dengan cara yang bertahap, tetapi dengan interval yang tidak beraturan.

Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak. Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem presidensil. Tidak ada sistem Presidensil yang juga memakai sistem bikameral yang lunak<sup>159</sup>.

Sistem perwakilan tiga kamar adalah suatu sistem dimana struktur organisasi yang ada di badan perwakilan rakyat, terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Dalam sistem tiga kamar, adalah struktur organisasi tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing, dan sama-sama memiliki posisi dan fungsi yang setara. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia lembaga perwakilan mengarah/mengindikasikan kepada bentuk sistem Trikameralisme. Hal ini bisa dilihat dari tiga bentuk kamar perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Menurut Jimly Asshiddiqie, setelah perubahan keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sebagai sistem Unicameral atau Bicameral melainkan sistem tiga kamar (Trikameral) dasar-dasar yang mendukung bahwa menganut sistem parlemen tiga kamar

---

159 Seperti di Amerika Serikat dan Amerika Selatan.

adalah sebagai berikut<sup>160</sup> :

1. Susunan anggota MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (Functional representation) dari unsur keanggotaannya MPR. Dengan demikian anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (political representation) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (regional representation).
2. Majelis tidak lagi berfungsi sebagai Supreme body yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol sehingga kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar sebelum diadakannya perubahan UUD, MPR memiliki enam kewenangan yaitu: a) menetapkan UUD dan mengubah UUD b) menetapkan GBHN; c) memilih Presiden dan Wakil Presiden, dimana setelah diadakan perubahan UUD 1945, kewenangan MPR Berubah menjadi a) menetapkan UUD dan/atau perubahan UUD; b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden c) memberhentikan Presiden/wakil presiden d) menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya
3. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat 1 juncto Pasal 20 Ayat 1 dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945.

---

160 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003 7-9

## **I. KEDUDUKAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Apabila ditelusuri kedudukan MPR maka harus ditelusuri terlebih dahulu apa yang menjadi landasan lembaga MPR berdiri dan pernah menjadi lembaga tertinggi dalam sejarahnya, Dalam sidang pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945 Soepomo menyampaikan gagasan apa yang menjadi landasan berdirinya MPR:

“Pokok pikiran untuk undang-undang Dasar, untuk susunan negara, ialah begini. Kedaulatan negara ada di tangan rakyat; sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Persyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat, itulah yang menetapkan Undang-Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara, sedang Presiden dan Wakil Presiden diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berada di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, Presiden “Untergeordnet”, tidak “nebengeordnet”, dan di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tidak boleh mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ia diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ia diperintah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945, bahwa kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enumeratif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara



Lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>161</sup>

Padmo Wahjono merumuskan bahwa di negara Republik Indonesia diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/ dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR. Kepada lembaga inilah segala sesuatu kegiatan kenegaraan harus dipertanggungjawabkan, baik kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan teori Montesquieu maupun kewenangan-kewenangan lainnya di bidang kenegaraan yang tumbuh setelah zamannya Montesquieu.<sup>162</sup> Ismail Suny menilai bahwa posisi MPR adalah "no rival Authority" yaitu tidak ada satu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan MPR.<sup>163</sup>

Atau dapat dijelaskan bahwa MPR memiliki kedudukan tinggi yang bahkan dalam pemaknaannya bisa dimaknai sebagai "no Rival Authority" sebagai lembaga tinggi negara yang berkaitan Teori Montesquieu dan representasi Kedaulatan Rakyat dan karena terdiri dari DPR dan DPD maka dapat diambil pengertiannya bahwa MPR sebagai salah satu Lembaga dengan Kekuasaan yang tinggi di Negara Indonesia.

Kewenangan Konstitusional MPR yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat menjadi objek sengketa kewenangan di MK, adalah:<sup>164</sup>

- a. Mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 Ayat 1 UUD 1945)
- b. Melantik Presiden dan/Atau Wakil Presiden (Pasal 3 Ayat UUD 1945)
- c. Memutus Usul DPR berdasarkan putusan NKRI untuk

---

161 R.Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia" Jurnal Hukum & Pembangunan, Volume 47 No.1 2017 Hlm 40

162 Ah. Mujib Rohmat, Jurnal Pembaharuan Hukum, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi", Volume 3 No.2 Agustus 2016 Hlm 182

163 Saldi Isra. *Op Cit.* Hlm 142

164 Marwan Mas. *Op Cit.* hlm 218-219

memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan Pasal 7B Ayat 7 UUD 1945)

- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat,berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 8 Ayat 1 UUD 1945)
- e. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya paling lambat dalam waktu enam puluh hari (Pasal 8 Ayat 2 UUD 1945)
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat,berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan 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 8 Ayat 3 UUD 1945)

Sebagai lembaga yang penjelmaan dalam aspirasi Masyarakat di Indonesia maka haruslah dipastikan bahwa MPR harus memastikan bahwa Kehendak Masyarakat yang dipercayakan kepada MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara atau Dalam Konsep Tata Negaranya adalah bahwa Rakyat adalah pemegang Hukum Tertinggi (Solus Populi Supremalex) .

Salah satu perubahan mendasar adalah terkait dengan Lembaga Negara khususnya kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi melainkan sebagai lembaga negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara yang lain.<sup>165</sup>

Dengan kata lain Setelah Reformasi kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 hanya dibedakan berdasarkan fungsi/Kewenangan masing-masing lembaga Negara atau Posisi setiap Kewenangan lembaga Negara sama yaitu sebagai Lembaga Negara yang

---

165 Badan Pengkajian MPR RI, *Membangun Sistem Hukum Indonesia*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi : Sekretariat Jenderal MPR RI, edisi 2 Februari 2019 Hlm 9

kewenangannya berasal dari UUD atau pemaknaan Kewenangan yang sama seperti Fungsi/Kewenangan masing-masing lembaga Negara mengikuti Prinsip Check and Balances untuk mencegah adanya tumpang tindih atau ketidaksinambungan antara kewenangan dan fungsi tiap-tiap lembaga Negara lainnya.

Dalam pelaksanaan demokrasi, politik hukum tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat pada MPR. Kalau dulu kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka sekarang kedaulatan rakyat itu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UUD. Sehingga dalam rangka ini kemudian pemilihan Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR melainkan dilakukan dengan pemilu secara langsung sesuai dengan konstitusi<sup>166</sup>.

#### **J. KONSEP DAN ANALISIS KEBERHASILAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL (RPJPN) DAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL (RPJMN)**

Rencana Pembangunan memuat Strategi pembangunan, Kebijakan Umum, Program kementerian, serta Kerangka dan Konsep Ekonomi Makro dan Mikro yang mencangkup bagaimana penggambaran dan penjabaran dari kebijakan Perekonomian serta Ekonomi Makro dan Mikro serta arah kebijakan yang dimuat dalam Kerangka Regulasi serta Kerangka Pendanaan yang indikatif. Kebijakan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional juga diatur dalam Undang-Undang No 25 Tahun 2004.

Dalam Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang No 25 Tahun 2004 menetapkan bahwa RJPN harus ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3(tiga) bulan setelah Presiden dilantik. Berarti Presiden sebagai kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menetapkan baik itu RJPN yang nantinya perencanaan tersebut akan menunjukkan Kemana Tujuan arah Pemerintahan Negara Indonesia nantinya.

---

166 Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Pers), 2010 hlm 52-53

Sebelum adanya perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), arah pembangunan nasional itu ditetapkan melalui Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN ini merupakan haluan Negara tentang Pembangunan Nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun<sup>167</sup>.

Sedangkan dilihat dari isi atau materinya, RPJP Nasional ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya. Dengan melihat isi atau materinya, RPJP Nasional tidak banyak berbeda dengan GBHN. Keduanya memuat hal-hal mendasar dan memuat pembangunan jangka panjang.<sup>168</sup>

Adapun 1 Agenda Pembangunan RJPMN IV Tahun 2020-2024:<sup>169</sup>

1. Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas
2. Mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan
3. Meningkatkan sumber Manusia yang berkualitas dan Berdaya Saing
4. Membangun Kebudayaan dan Karakter Bangsa
5. Memperkuat Infrastruktur untuk mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar
6. Membangun Lingkungan Hidup Meningkatkan Ketahanan Bencana dan Perubahan Iklim
7. Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik

Maka bila dilihat RJMPN menargetkan hal paling mendasar atau kebutuhan dasar dan pada umumnya berkaitan dengan kebijakan fiskal dan ekonomi makro suatu negara tersebut dengan mengelola

---

167 Tohadi, Memperkuat legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) Jurnal Surya Kencana, Vol 2 No 2. hlm 2

168 *Ibid* Hlm 5

169 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 Indonesia Berpenghasilan Menengah Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan

ekonomi makro dan berbagai kebijakan fiskal yang dibuat dalam suatu negara tersebut tentu memerlukan pelaksanaan suatu kelembagaan negara yang konsisten sehingga dalam hal ini Rancangan yang diberikan tentunya harus dibuktikan dapat dilaksanakan dengan efisien serta dapat tercapai dengan baik,

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RJMPN) 2020-2024 merupakan tahapan terakhir dari rencana pembangunan Jangka Panjang Nasional (RJPN) Sesuai dengan RJPN 2005-2025, sasaran pembangunan jangka menengah 2020-2024 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan.<sup>170</sup>

Tahapan penyusunan RPJM dimulai dari penyiapan rancangan awal RPJM Nasional oleh Menteri Perencanaan dalam hal ini dilaksanakan oleh Bappenas sebagai lembaga yang bertanggung jawab mengkoordinasikan perencanaan pembangunan secara nasional ; Penyiapan rancangan rancangan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Rancangan Renstra-KL).<sup>171</sup> Nantinya RJMPN ini dijadikan sebagai fokus utama dalam menjalankan sistem dan program yang menjadi sasaran dan arah negara nantinya, RJMPN disusun dengan harapan bahwa Program pemerintah bisa memberikan dampak yang signifikan baik bagi negara dalam bersaing secara Internasional.

Namun jika mengevaluasi RPJMN 2014-2019 terdapat sasaran target atau kegagalan yang dicapai sebagai contoh Salah satu sasaran RPJMN 2014-2019 adalah dalam hal menegakkan kualitas penegak hukum yang ada di Indonesia namun faktanya pada tahun 2018 tindakan pemerintah terhadap hukum yang berlaku di Indonesia menurun dari yang tahun 2017 sebesar 5,97 menurun menjadi 5,53 % hal ini karena banyak juga tindakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sering dilanggar yaitu Korupsi sebesar 59%, membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan peraturan 22%, tidak melaksanakan dan mematuhi putusan pengadilan 11%, melakukan

---

170 Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024

171 Yessi Anggraini, *Perbandingan perencanaan Pembangunan Nasional sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol 9 No.1 Januari-Maret 2015. Hlm 78.

perbuatan asusila 4%, lainnya 4%, tidak hanya itu penurunan persentase juga dipengaruhi karena lalainya pemerintah dalam melakukan pengawasan secara efektif menurut dilansir dari Index Negara Hukum Indonesia (INHI) skor index dalam hal pengawasan Efektif hanya 5,24 mengalami penurunan sebesar 0,45 dari tahun 2017 yaitu 5,69 dimulai dari pengawasan oleh Parlemen sebanyak 38% menyatakan bahwa pengawasan tidak efektif, 29% kurang efektif, 21% sangat tidak efektif dan 6 % efektif dan sangat efektif.

Lalu pengawasan Oleh Komisi negara Independen seperti 1) Ombusman Republik Indonesia,2) Komisi Informasi 3) Komisi Kejaksaan 4) Komisi Kepolisian Nasional(Kompolnas) 5) KASN,dalam hal penegakkan hukum Komisi negara independen yang memiliki skor paling buruk adalah Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian Nasional dengan Komisi Kejaksaan sebanyak 38% menyatakan tidak efektif dan hanya 6% yang menyatakan efektif, lalu Komisi Kepolisian Nasional 29% Menyatakan tidak efektif dan 6% menyatakan efektif, dalam hal ini dalam hal pengawasan dan tingkat pelanggaran hukum yang dilakukan di Indonesia mengalami penurunan dan jika dilihat dari sisi pengawasan saja wajar saja tingkat korupsi di Indonesia sering menjadi problema dan sulit mengalami penurunan yang artinya kurangnya pengawasan pemerintah atau fokus pemerintah dalam hal penegakkan hukum sehingga perlu Arah Pokok Haluan Negara baru untuk dijadikan sebagai acuan utama dalam hal menciptakan hukum yang bersih dan berintegritas.

## **K. ANALISIS KEBUTUHAN MASYARAKAT MELALUI PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL**

Jika sebelumnya Membahas RPJPN dan RPJMN , maka jika dianalisa RPJPN itu sendiri adalah dibuat untuk Masyarakat karena analoginya Jika Pemerintah meniadakan kekuasaan rakyat maka dalam pengertian ini sudah seharusnya RPJPN mengarah kepada kemauan Masyarakat, hal ini tentunya berkaitan juga dengan Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan yang dimaksud adalah kembali lagi ke Masyarakat. Namun tidak bisa dihindari terdapat banyak jalan dan kemungkinan terjadinya pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara, baik oleh tindakan dari penguasa maupun oleh pihak-

pihak lain. Belum ada perlindungan konstitusional berpotensi memunculkan celah hukum yaitu pelanggaran hak-hak dasar berupa suatu produk peraturan perundangan-perundangan ataupun tindakan eksekutif yang mencederai hak-hak dasar warga negara yang telah diatur di dalam konstitusi. Banyak constitutional complaint yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi tidak dapat terselesaikan<sup>172</sup>

Sehingga banyak masyarakat yang merasa hak konstitusionalnya tidak terpenuhi, yang menjadi perhatian khusus juga adalah bagaimana pemerintah dalam menanggulangi angka kemiskinan di Indonesia dalam pasal 34 ayat 1 dan 2 Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara, Salah satu sasaran Negara adalah yaitu penurunan angka kemiskinan, namun faktanya adalah tingkat kemiskinan di Indonesia pada tahun 2020 meningkat sebesar 27,55 juta dari sebelumnya:

**Gambar 1.**

Jumlah dan persentase penduduk miskin, 2010-2020



Sumber: Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Peningkatan naik sebesar 27,55 juta dari September 2020, sementara dalam RPJMN salah satu sasaran pemerintah adalah dengan menurunkan angka kemiskinan, karena peningkatan inilah perlu dipertanyakan bagaimana arah pemerintah menjaga hak konstitusional masyarakat dalam memelihara masyarakat miskin dan

172 Daniel Nicolas Gimón, *Pengaturan Hak Konstitusional Warga Negara dan Bentuk Perlindungan Hak Konstitusi*, Lex Administration, Vol . VI/No.4 /Sept-Des/2018 hlm 173

anak terlantar sehingga dalam hal ini pemerintah perlu merubah fokus utama dalam memelihara masyarakat miskin dan anak terlantar sebagai hak konstitusional utama. Karena itu perlu evaluasi kemana arah tujuan RPJMN, jika dilihat dari fokus makro pembangunan RPJMN yaitu:

**Tabel 3.**  
Program RPJMN 2020-2024

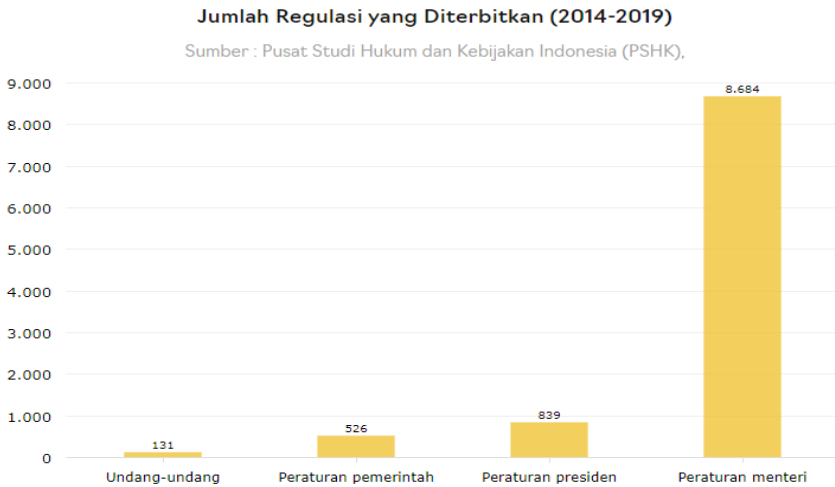
No.	Program Kerja	Presentase
1.	Pertumbuhan ekonomi	5,6-6,0%
2.	PDB Per kapita	3,0-5,0 %
3.	Stabilitas Informasi	2,0-4,0%
4.	Penurunan Tingkat Kemiskinan	6,5-7,0%
5.	Index Pembangunan Manusia	75,54%

Jika dilihat dari fokus utama pemerintah target negara dalam jangka 4 tahun memberi target sebagai negara maju namun jika ingin demikian maka sebagai fokus utama adalah dengan memfokuskan pada index pembangunan manusia, jika index pembangunan manusia 75,54% maka jika dibandingkan dengan Negara di ASEAN yaitu Thailand 77,7% , Malaysia 81% Brunei Darussalam 83% dan Singapura 93% , jika target RPJMN 2020-2024 di Indonesia adalah 75,54% maka peningkatan yang diberikan tentu tetap tidak bisa bersaing dengan negara lain sementara jika ada pergantian rezim maka program utama pemerintah terus berganti sehingga dalam hal ini sasaran RJPMPN secara tidak langsung tidak bisa mencapai sasaran dengan negara lain. Maka dari itu, diperlukan aturan jangka Panjang yang harus ada dalam Konsitusi yaitu pokok-pokok haluan negara agar tetap konsisten dalam hal pembangunan Index Pembangunan Manusia.

Tidak hanya Index pembangunan manusia dan pemeliharaan Fakir miskin dan anak terlantar di Indonesia, namun Indonesia juga perlu memperhatikan fenomena obesitas regulasi di Negara Indonesia secara data Obesitas Regulasi di Indonesia sangat besar:



**Gambar 2.**  
Jumlah regulasi yang diterbitkan (2014-2019)



Terhitung sejak 2014 banyaknya peraturan menteri di Indonesia yaitu sebesar 8684 artinya pergantian menteri maka memiliki pergantian aturan, sehingga arah sebenarnya menteri sebagai lembaga eksekutif dalam menjalankan suatu tata Negara tidak memiliki kejelasan dan arah hukum Negara Indonesia, tidak hanya itu dari sisi Undang-Undang Indonesia juga mengalami masalah dimana banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidak bersesuaian dilansir dari INHI pada tahun 2018 ada 52% Peraturan perundang-undangan dibuat tanpa melalui perencanaan yang matang yang menyebabkan banyak undang-undang yang tidak bersesuaian, Kurangnya pemahaman Legislator 15%, Keterbatasan SDM Pendukung 12%, Kurangnya pemahaman pemerintah 3%, Lainnya 18% sehingga jika disimpulkan arah kepastian hukum di Indonesia tidak jelas, bahkan kurangnya pemahaman legislator 15% namun undang-undang tersebut tetap jadi ini tentunya bisa merusak hukum dan arah kepastian hukum di Indonesia, maka dari itu perlu simplikasi atau sistem baru yaitu pokok haluan negara untuk mengatur dan mengelola arah haluan negara agar lebih jelas kedepannya.

## BAB III

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. LANDASAN FILOSOFIS

Pemahaman dasar atas landasan filosofis jika dikaitkan dengan suatu negara tentu akan merujuk pada pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita luhur yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah suatu bangsa. Sebab atas dasarnya falsafah yang kokoh, suatu negara akan hidup dan berkembang dengan baik manakala negara tersebut memiliki dasar filsafat sebagai sumber nilai kebenaran, kebaikan, dan keadilan.

Urgensi atas falsafah negara jika dikaitkan dengan bangsa Indonesia, telah tergambarkan dengan sedemikian rupa dilihat dari bagaimana para pendiri negara dalam upaya mendirikan bangsa Indonesia. Sebagaimana hal utama yang menjadi pemikiran ialah mengenai arah bangsa, bagaimana dasar yang akan menjadi pedoman atas keberlangsungan negara yang akan dibangun yang semestinya sesuai dengan nilai luhur bangsa tersebut. Sebagaimana pidato Mr. Muhammad Yamin pada yang menyatakan<sup>173</sup>

“...Bekerja dan berfikir setjarah begini memberi peringatan kepada kita jang hendak menjusun negara bagi turunan rakjat pada waktu ini dan pada hari jang akan datang. Pokok-Pokok dasar Negara Indonesia haruslah disusun menurut watak peradaban Indonesia....”

Pesan yang disampaikan oleh Moh. Yamin menggambarkan kebutuhan bangsa akan dasar dari negara Indonesia untuk dijadikan pedoman. Sehingga berujung pada kesepakatan para pendiri negara dalam sidang BPUPKI untuk membahas terkait dasar negara, yang kemudian menghasilkan Pancasila sebagai falsafah negara Indonesia.

Pancasila sebagai dasar filsafat negara pada hakikatnya merupakan suatu sumber nilai bagi bangsa dan negara Indonesia. Pancasila disebut sebagai dasar filsafat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mengandung konsekuensi bahwa dalam setiap aspek

<sup>173</sup> Himpunan Risalah Sidang-Sidang: BPUPKI dan PPKI yang berhubungan dengan penyusunan UUD 1945. Sekretariat Negara Republik Indonesia hlm. 8

penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Hal itu meliputi segala peraturan perundang-undangan dalam negara, pemerintahan dan aspek-aspek kenegaraan lainnya. Sehingga sebagai dasar Negara Indonesia Pancasila sering disebut sebagai dasar falsafah Negara (filosofische gronslag) dari Negara.<sup>174</sup>

Berkaitan dengan falsafah, pedoman, dasar-dasar kebangsaan dan kenegaraan sebenarnya secara lebih lanjut dapat ditemukan pada UUD 1945, sebagaimana dasarnya Pancasila sebagai falsafah negara juga termuat dalam Undang Undang Dasar. Oleh karenanya beranjak atas apa yang menjadi kesepakatan para pendiri bangsa Indonesia, dapat dipahami bahwa, Pancasila sebagai konsensus pertama adalah dasar falsafah negara (philosofische grondslag) yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip filosofis serta juga menjadi dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (Leitstar) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya sedangkan UUD 1945 sebagai konsensus kedua adalah hukum/norma dasar, yang berisi prinsip-prinsip normatif yang mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan.

Berdasarkan atas sejarah pembentukan UUD 1945, perlu juga dipahami bahwasanya terdapat pertimbangan penting agar kemudian Undang Undang dasar untuk melahirkan Pokok-Pokok pikiran sebagai haluan atas keberlangsungan negara. Sebagaimana apa yang dinyatakan Supomo sebagai perwakilan panitia pada sidang BPUPKI<sup>175</sup>

“ . . . Undang Undang Dasar harus melahirkan pokok-pokok pikiran dalam fasal fasal sebagai aturan untuk menghidupkan negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran tersebut memberi suasana kebatinan kepada Undang-undang Dasar; Pokok pikiran ini merupakan tjita tjita hukum yang menguasai hukum dasar”

---

174 Mahfud MD, 2012, *Makna dan Implikasi Pancasila sebagai Cita Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, Penyelenggara: Institut Leimena & Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence & Hanns Seidel Foundation.

175 Himpunan Risalah Sidang-Sidang: BPUPKI dan PPKI yang berhubungan dengan penyusunan UUD 1945. Sekretariat Negara Republik Indonesia hlm 239

Kemudian berujung pada usulan atas adanya haluan negara sebagai cikal bakal kompas negara Indonesia dalam mencapai tujuan bangsa. Sebagaimana Supomo menggagas akan pentingnya haluan negara pada sidang BPUPKI yang kemudian menyatakan<sup>176</sup>:

“ . . . Tadi saja katakan bahwa selama memang tidak bisa segala jang diandjurkan oleh Undang-undang ini berdjalan. Misalnja Madjelis Pemusjawaratan Rakjat jang kita bentuk, tidak bisa segera membuat undang-undang, melainkan baru bisa sehabis perang. Langkah pertama dari pemerintah Indonesia sehabis Perang, jalah membentuk Madjelis Permusyawaratan Rakjat dan mengadakan aturanja supaja bisa berkumpul; Madjelis Permusyawaratan Rakjat itu adalah sebagai pendjelmaan kedualatan rakjat jang akan menentukan pokok-pokok dasar haluan negara untuk kemudian hari. . . ”

Pada dasarnya pertimbangan Supomo untuk memberikan pengaturan atas haluan negara yang merupakan penerjemahan dari Undang Undang Dasar dapat dipahami sebagai penyempurnaan atas konsesus untuk memberikan jaminan atas keberlangsungan pengelolaan negara menuju cita cita luhur bangsa sebagaimana termuat pada pembukaan Undang-Undang Dasar. Kemudian dapat dibentuk suatu hubungan antara pancasila, UUD 1945 dan haluan Negara yang kemudian disebut sebagai triangle of basic state consensus.<sup>177</sup> Sehingga, berdasarkan atas pemikiran para pendiri bangsa, dapat diartikan bahwa Haluan Negara akan menjadi konsensus ketiga yang berkedudukan sebagai kebijakan dasar, yang mengandung prinsip-prinsip direktif. Prinsip direktif itu merupakan panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi seluruh Lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundang-undangan dan program-program pemerintahan.

Hubungan Haluan Negara dengan UUD 1945 sebagai norma/hukum dasar dan Pancasila sebagai filosofische grondslag

176 *Ibid* hlm 252

177 Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 19

dapat diketahui dengan melalui pendekatan filsafat kenegaraan. Haluan Negara jika dihubungkan dengan filsafat kenegaraan secara prinsipil mengandung dua tuntunan, yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan yang bersifat strategis-teknokratis. Haluan 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 pemerintahan. Sedangkan haluan yang bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang.<sup>178</sup>

Nilai-nilai filosofis Pancasila yang bersifat abstrak dan pasal-pasal Konstitusi berisi norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya dipertegas kembali melalui Haluan Negara. Dengan demikian Haluan Negara mempunyai makna dan kedudukan sebagai kaidah penuntun (guiding principles) yang berisi arahan dasar (directive principles) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam kebijakan publik.<sup>179</sup> Haluan Negara dalam hal ini memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan sehingga sesuai dengan tujuan bernegara yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Itu sebabnya Haluan Negara yang menjadi satu kesatuan yang melingkupi keberadaan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan negara menjadi inti yang hendak dicapai oleh negara yang sekaligus memandu arah penyelenggaraan negara, yang di dalamnya terkandung cita negara (staatsidee). Staatsidee merupakan hakikat dari negara, dimana staatsidee ini menjadi cikal bakal bagi terbentuknya Negara.<sup>180</sup>

Maka dari itu kemudian, atas dasar pertimbangan dari Supomo. Para peserta sidang BPUPKI kemudian bermufakat untuk mengakomodir atas keperluan adanya haluan negara pada

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

179 Mahfud MD, 2012, *Makna dan Implikasi Pancasila sebagai Cita Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, Penyelenggara: Institut Leimena & Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence & Hanns Seidel Foundation.

180 *Ibid*

konsep negara Indonesia. Sebagaimana pada Pasal 19 UUD 1945 yang berbunyi:<sup>181</sup>

“Badan permusyawaratan rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar daripada Haluan Negara”

Kemudian disahkan/ditetapkan dalam naskah finalnya dari yang semula pasal 19 diubah ke pasal 3 yang berbunyi:

“Majelis permusyawaratan rakyat menetapkan Undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara (hasilnya mufakat)<sup>182</sup>

Berkaitan dengan tercapainya mufakat dari para pendiri bangsa dalam mengakomodir pengaturan Haluan Negara menjadi poin penting yang semestinya dikaitkan dengan ketercapaian tujuan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945:

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

Salah satu poin penting arah pembangunan bangsa Indonesia ialah untuk mencapai kesejahteraan umum, awal dari upaya atas tersebut dapat dilihat atas bahwa para pendiri bangsa merumuskan sebuah ideologi yang digali dari nilai-nilai sosial kebangsaan.<sup>183</sup> Para founding fathers sadar akan pentingnya sebuah ideologi karena diyakini akan membawa negara-bangsa ke arah kemakmuran dan keadilan.<sup>184</sup> Pidato Soekarno pada sidangperumusan Pancasila tanggal 1 Juli 1945 menyatakan secara

---

181 Muh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama tahun 1959.

182 *Ibid*

183 Wawan Tunggal Alam, et.al. 2000. *Bung Karno Menggali Pancasila*. Jakarta: Gramedia, hal. 25.

184 Hanna Samir Kassab. *The Power of Emotion in politics, Philosophy, and Ideology*, dikutip dalam Widodo Dwi Putro. *Pancasila di era Pasca Ideologi*. Jurnal Veritas et Justitia, Vol. 5 Nomor 1, 2019, hal. 6.

tegas bahwa:

“saya di dalam 3 (tiga) hari ini belum mendengarkan prinsip itu, yaitu ‘prinsip kesejahteraan’ prinsip: tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka’. Apakah kita mau Indonesia merdeka yang kaum kapitalisnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang pangan kepadanya?”<sup>185</sup>

Pidato Proklamator Kemerdekaan Indonesia tersebut memberikan pandangan betapa kesejahteraan rakyat merupakan sesuatu yang penting diwujudkan sebagai puncak kejayaan atas kelamnya masa penjajahan yang diderita oleh rakyat Indonesia. 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 dari Sila Kelima yakni Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, itu terkristalisasi dalam Alinea ke empat 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.

Arti kesejahteraan sosial memiliki beberapa makna, diantaranya sebagai kondisi sejahtera (*wellbeing*), pelayanan sosial (*social service*), Tunjangan sosial (*social assistance/social aid*) dan proses atau usaha terencana.<sup>186</sup> Konsep negara hukum kesejahteraan dipengaruhi oleh gagasan negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam kamus Britannica Online Encyclopedia dikemukakan bahwa:

*“A welfare state is a concept of government in which the state plays a key role in the protection and*

---

<sup>185</sup> *Ibid*

<sup>186</sup> Muria herlina, *Pekerjaan Sosial Dan Perundang-Undangan Sosial*, Malang, 2015 hal 4

*promotion of the economic and social well-being of its citizens. It is based on the principles of equality of opportunity, equitable distribution of wealth, and public responsibility for those unable to avail themselves of the minimal provisions for a good life.*” (Negara kesejahteraan adalah suatu konsep pemerintahan di mana negara memainkan peranan kunci dalam perlindungan dan promosi/pemajuan kesejahteraan sosial dan ekonomi bagi warga negaranya. Negara kesejahteraan didasarkan atas prinsip persamaan kesempatan, distribusi kekayaan yang adil, dan pertanggungjawaban publik jika tidak dapat membantu warga negara dalam memenuhi persyaratan minimal bagi kehidupan yang baik).<sup>187</sup>

Menurut Bagir Manan, ajaran negara kesejahteraan (verzorgingstaat atau welfare state) mengandung esensi bahwa negara atau pemerintah memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum (public welfare atau social justice).<sup>188</sup> Perpaduan antara ajaran negara kesejahteraan dan negara hukum melahirkan konsep negara hukum kesejahteraan.<sup>189</sup>

Sehubungan dengan konsep negara hukum kesejahteraan tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa:<sup>190</sup>

“pelaksanaan ajaran negara kesejahteraan tidak boleh terlepas dari prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum. Keikutsertaan negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum harus tetap berdasarkan hukum dan tetap menghormati hak-hak pribadi. Berbeda dengan sistem ajaran komunis yang menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan negara sebagai instrumen kelas yang berkuasa. Hukum bukan sesuatu yang “supreme”, melainkan sekadar alat. Oleh karena hukum tidak dipandang sebagai suatu yang “supreme” dan tidak ada penghormatan hak-hak

---

187 Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, sebagaimana dikutip Astim Riyanto, *Op.cit.*, hlm. 33.

188 Bagir Manan, *Lembaga...*, *Op.cit.*, hlm. 14

189 Bagir Manan sebagai dikutip Jazim Hamidi dkk, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State, Salemba Humanika*, Jakarta Selatan, 2012, hlm. 91

190 Bagir Manan, *Lembaga...*, *Op.cit.*, hlm. 14-15



individu, yang tampak adalah kekuasaan belaka. Dalam negara hukum kesejahteraan, hukum merupakan sesuatu yang “supreme” dalam tata kehidupan kemasyarakatan, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan tegaknya hak-hak pribadi. Hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan hak konstitusional bagi seluruh rakyat (Indonesia). Sesuai dengan pemahaman modern, hak atas kesejahteraan telah diakui sebagai hak asasi sosial (*socialmensenrechten*).”

E. Utrecht menegaskan bahwa titik berat pada negara hukum kesejahteraan tidak terletak pada hukum (hukum positif), tetapi terletak pada tujuan mencapai keadilan sosial (*sociale gerechtigheid*) bagi semua warga negara. Apabila perlu, negara juga boleh bertindak di luar hukum (berdasarkan asas *freies ermessen*) untuk dapat mencapai keadilan sosial bagi semua warga negara itu.<sup>191</sup> Pendapat E. Utrecht ini senada dengan pendapat Jimly Ashiddiqie yang menekankan bahwa negara hukum modern berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara *welfare rechtstaat* yang diikat oleh prinsip-prinsip pokok negara hukum.<sup>192</sup> Hal senada juga dikemukakan oleh Sjahrhan Basah, yang menyatakan bahwa:

“Tugas pemerintah tidak semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional yang bersifat multikompleks membawa akibat, bahwa pemerintah harus banyak turut campur dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur tangan tersebut tertuang dalam ketentuan

---

191 E. Utrecht, *Op.cit.*, Hlm. 43-44

192 Jimly Ashiddiqie mengemukakan 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum modern yaitu: Supremasi hukum, Persamaan dalam hukum, Asas legalitas: Pembatasan kekuasaan; Organ-organ eksekutif independen; Peradilan bebas dan tidak memihak; Peradilan Tata Usaha Negara; Peradilan Tata Negara; Perlindungan HAM; Bersifat demokratis; Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*), dan Transparansi dan kontrol sosial. Lihat dalam Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta, 2006, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), him. 108.

perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi negara, selaku alat perlengkapan negara yang menyelenggarakan tugas service public”.<sup>193</sup>

Untuk mengupayakan kesejahteraan sosial dan peningkatan perekonomian negara, harus ada pertanggungjawaban dan keterlibatan dari negara terkhusus dalam sektor perekonomian. Akan tetapi pelaksanaan kesejahteraan sosial tersebut tidak boleh terlepas dari prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum. Negara harus memberikan regulasi, pedoman, dan batasan secara kompleks dalam pelaksanaan kesejahteraan sosial. Untuk itu Indonesia harus mempunyai suatu haluan Negara yang akan menjadi sebuah pedoman yang mengarahkan ke satu tujuan Negara, yang artinya semua elemen sudah terarah ke satu tujuan.<sup>194</sup>

Atas dasar tersebut dapat dipahami, pada dasarnya tujuan negara Indonesia yang nyatanya memuat haluan dari negara seiring dengan perkembangan zaman haruslah diiringi dengan pengaturan atas haluan negara yang lebih rinci agar menjamin terlaksananya tujuan negara Indonesia yang termuat secara umum. Sehingga dalam konteks Indonesia, Haluan Negara dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun (developing country) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara.<sup>195</sup> Hal ini membuktikan bahwa antara haluan Negara dengan tujuan Negara mempunyai hubungan yang sangat erat. Tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dalam pembangunan negara di segala bidang. Dalam kaitan ini, Haluan Negara menjadi wadah penjabaran tujuan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan Negara.

---

193 Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan ketiga, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 2-3

194 Bagir Manan sebagai dikutip Jazim Hamidi dkk, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, Salemba Humanika, Jakarta Selatan, 2012, hlm. 91

195 Bandingkan pula dengan tulisan Ni Ketut Sri Utari. *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Konten” Fakultas Hukum Universitas Udayana, Jumat, 30 September 2016, hal. 1

Dalam konteks terkait tujuan negara, haluan negara seperti *guidens*, sebagai 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. Nilai-nilai filosofis Pancasila bersifat abstrak. Pasal-pasal Konstitusi juga kebanyakan mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya.

Untuk itu, diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Sebagai prinsip direktif, Haluan Negara itu juga harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan.<sup>196</sup> Nantinya Pokok-pokok Haluan Negara secara substantif haruslah berasal dari ide-ide rakyat yang merupakan karya moral akademik-intelektual rakyat dan negarawan, bukan sekedar karya politikus. Idealnya, Pokok-pokok haluan negara disusun atas dasar platform ideologi Pancasila dalam rangka mencapai tujuan negara.

## B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek adalah pertimbangan penting dalam sebuah Naskah Akademik. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.<sup>197</sup>

Landasan ini, berkaitan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan

<sup>196</sup> Lutfil Ansori. *Haluan Negara Sebagai.....* Op.cit, hal. 84.

<sup>197</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

aspirasi dan kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).<sup>198</sup>

Roscoe Pound menyarankan agar dilakukan studi sosiologis pada saat mempersiapkan pembuatan undang-undang. Pound mengatakan: "...but is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which the they produce, if any, then put in action..." D'Anjaou pun menjelaskan adanya kaitan erat antara pembuatan undang-undang dan habitat sosialnya.<sup>199</sup> Metode kajian sosiologi hukum tidak berangkat dari peraturan hukum, melainkan dari dunia kenyataan. Cara demikian oleh Galanter dikatakan sebagai membicarakan hukum 'from the other end of the telescope'.<sup>200</sup> Berikut beberapa data yang dihimpun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).

## 1. **Ease of Doing Business, Corruption Perception Index, Government Effectiveness Index, dan Trust Barometer**

Menuju 76 tahun Indonesia berdiri diiringi dengan Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025, tampaknya Indonesia tak kunjung sampai pada posisi yang diharapkan. Jika hendak melihat bagaimana Indonesia menjalankan Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang tersebut, setidaknya-tidaknya kita dapat mbingkainya dalam 4 (empat) hal, yakni Ease of Doing Business, Corruption Perception Index, Government Effectiveness Index, dan Trust Barometer.

Dalam indikator Ease of Doing Business, Indonesia masih harus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kemampuan berbisnis. Berdasarkan laporan Doing Business 2019, peringkat kemudahan berbisnis di Indonesia berada pada posisi ke 73 (tujuh puluh tiga). Peringkat EoDB Indonesia tersebut masih jauh dari target

---

198 Muria Herlina, *Op cit.*, Malang, 2015 Hal 232

199 Betha Rahmasari, "Mekanisme dan Dasar Keberlakuan Legal Drafting di Indonesia," *Jurnal Hukum* 13 (Mei 2016), hlm. 82.

200 Satjipto Rahardjo, *Sosiologi... Op Cit.*, hlm. 169.

yaitu masuk peringkat 40 (empat puluh) besar dunia.<sup>201</sup> Padahal, salah satu poin dalam Pembangunan Jangka Panjang ialah adanya pemantapan iklim bisnis yang kondusif. Data diatas menunjukkan bahwa Indonesia belum mampu menciptakan iklim bisnis yang layak meskipun hal ini telah ditargetkan sejak tahun 2005.

Pada poin Pembangunan Sosial Budaya dalam Pembangunan Jangka Panjang, salah satu hal yang difokuskan Pemerintah ialah pemberantasan krisis moral dalam bentuk merebaknya upaya memperkaya diri dengan cara yang tidak sah (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Namun, apabila bersandar pada indikator Corruption Perception Index, hasil survei Transparency International pada 2020 menunjukkan Skor CPI dan peringkat global Indonesia turun drastis, dari skor 40 pada tahun lalu menjadi hanya 37 pada 2020. Sementara peringkat global Indonesia dari 85 dunia kembali turun menjadi 102.<sup>202</sup> Hal ini mencerminkan bahwa politik hukum pemberantasan korupsi di Indonesia tak kunjung menemukan titik terang.

Sedangkan untuk indikator Government Effectiveness Index, berdasarkan penilaian internasional, peringkat Government Effectiveness Index (GEI) Indonesia masih berada pada peringkat 86. Dari sisi global, Indonesia memperoleh skor sekitar 54,8, kira-kira berada pada negara yang masih di bawah dibandingkan negara-negara ASEAN jika dibandingkan dengan Singapura (peringkat ke-1, skor +2,19), Malaysia (peringkat ke-32, skor +1,14), Thailand (peringkat ke-62, skor +0,34), dan Filipina (peringkat ke-72, skor +0,19).<sup>203</sup> Salah satu aspek yang menjadi kendala ialah tingkat netralitas yang masih sangat rendah. Padahal, Penyelenggara Negara merupakan sub bab khusus pada Pembangunan Jangka Panjang. Ditargetkan bahwa akan adanya peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip good governance. Namun, hingga

---

201 Teguh Tresna, dkk, *Ease of Doing Business: Gagasan Pembaharuan Hukum Penyelesaian Sengketa Investasi Di Indonesia*, University of Bengkulu Law Journal, Volume 4 Number 2, October 2019, hal 127.

202 *Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Anjlok: Politik Hukum Negara Kian Memperlemah Agenda Pemberantasan Korupsi* dalam <https://antikorupsi.org/>, diakses pada tanggal 6 Mei 2021.

203 *Menuju SMART ASN 2019*, dalam <https://www.menpan.go.id/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2021

tahun 2021, visi tersebut belum menunjukkan tingkat keberhasilan yang nyata.

Hal tersebut berdampak pada nilai Trust Barometer, data dari Trust Barometer Edelman menunjukkan penurunan kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap pemimpin pemerintahan (65%) dan jurnalis (67%).<sup>204</sup> Keempat indikator tersebut mencerminkan bahwa Pemerintah belum mampu menahkodai Indonesia menuju pulau kesejahteraan. Dengan demikian, perubahan konstitusi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat menjadi suatu keniscayaan.

## 2. Tingkat Kesejahteraan

Lebih lanjut, jika menilik pada kondisi Indonesia di bidang kesejahteraan, jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2020 mencapai 26,42 juta orang. Dibandingkan September 2019, jumlah penduduk miskin meningkat 1,63 juta orang. Sementara jika dibandingkan dengan Maret 2019, jumlah penduduk miskin meningkat sebanyak 1,28 juta orang.<sup>205</sup>

---

204 *Survei Sebut Institusi Bisnis Dipercaya dalam Pemulihan Pandemi*, dalam <https://www.beritasatu.com/> diakses pada tanggal 10 Mei 2021

205 *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020* (Berita Resmi Statistik: Badan Pusat Statistik), hlm. 2

### Gambar 3.

Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin menurut daerah maret 2019-maret 2020

Daerah/Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta orang)	Persentase Penduduk Miskin
(1)	(2)	(3)
<b>Perkotaan</b>		
Maret 2019	9,99	6,69
September 2019	9,86	6,56
Maret 2020	11,16	7,38
<b>Perdesaan</b>		
Maret 2019	15,15	12,85
September 2019	14,93	12,60
Maret 2020	15,26	12,82
<b>Total</b>		
Maret 2019	25,14	9,41
September 2019	24,79	9,22
Maret 2020	26,42	9,78

Sumber: Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Maret 2019, September 2019, dan Maret 2020

Meskipun memang perekonomian nasional sedang terguncang oleh karena pandemi COVID-19, namun untuk hidup dalam kesejahteraan adalah hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

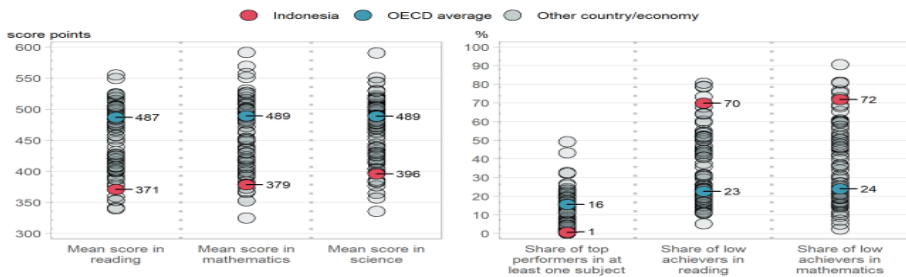
“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Tidak hanya itu, pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga mengamanatkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Tentu hal ini menjadi kontraproduktif dengan data yang terus menunjukkan adanya peningkatan angka kemiskinan dari waktu ke waktu. Upaya-upaya yang ditujukan untuk mengurangi fenomena kemiskinan ini belum tampak. Padahal, upaya pemberantasan kemiskinan secara eksplisit tertera dalam Pembangunan Jangka Panjang, bahkan memiliki upaya yang beragam. Mulai dari pengembangan usaha mikro untuk mengurangi kesenjangan pendapatan dan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat guna mengatasi kemiskinan yang berkelanjutan, hingga mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan guna menanggulangi kemiskinan dan pengangguran secara drastis.

### 3. Tingkat Pendidikan

Selain itu, sektor pendidikan juga menjadi salah satu arah utama pembangunan yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 sebagai strategi dalam pelaksanaan misi Nawacita dan pencapaian sasaran Visi Indonesia 2045. Namun, skor rata-rata PISA (Program for International Student Assessment) Indonesia pada tahun 2018 menurun di 3 bidang kompetensi dibandingkan tahun 2015 yaitu bidang kompetensi

**Gambar 4.**  
skor rata-rata PISA (Program for International Student Assessment) Indonesia pada tahun 2018



Note: Only countries and economies with available data are shown.  
Source: OECD, PISA 2018 Database, Tables I.1 and I.10.1.

Activate V

membaca, matematika, dan sains dan masih jauh dari standar yang ditetapkan oleh OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

Penurunan skor tertinggi terjadi pada bidang membaca, dari skor 397 pada tahun 2015 turun menjadi 371 pada tahun 2018. Berdasarkan temuan survei PISA juga diketahui 3 permasalahan utama yang menjadi isu yang harus diatasi yaitu besarnya persentase siswa berprestasi rendah, tingginya persentase siswa mengulang kelas, dan tingginya ketidakhadiran siswa di kelas.<sup>206</sup> Padahal jika kita lihat, dalam Pembangunan Jangka Panjang pada sektor Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM), ditegaskan bahwa kualitas penduduk tercermin dari tingkat kesejahteraan penduduk yaitu tingkat kesehatan dan gizi, pendidikan, produktivitas, dan akhlak mulia, menuju kepada pencapaian kesejahteraan sosial

206 *Potret Pendidikan Indonesia Statistik Pendidikan 2020*, Badan Pusat Statistik, hlm. 5



yang baik. Dari indikator tersebut dapat disimpulkan bahwa tingkat kualitas penduduk Indonesia belum sesuai pada tingkat yang diharapkan berdasarkan penurunan angka kualitas pendidikan.

### C. LANDASAN YURIDIS

Berbicara mengenai landasan yuridis, berarti membahas mengenai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang ingin dibentuk bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk. Inventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait sangat membantu pembentukan peraturan perundang-undangan, agar dalam materi muatannya, peraturan perundang-undangan yang disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan prinsip hierarki/penjenjangan jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>207</sup>

Inventarisasi peraturan perundangan dalam naskah akademik, juga memiliki peran untuk menghindari pertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya. Kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil. Dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.<sup>208</sup>

---

207 Muria Herlina, *Pekerjaan Sosial Dan Perundang-Undangan Sosial*, (Malang: 2015), hlm 232

208 *Ibid*

Pasal 1 ayat 3 Perubahan ketiga Undang Dasar Negara Republik Indonesia berbunyi Negara Indonesia adalah Negara hukum.<sup>209</sup> Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa Bangsa Indonesia, haruslah menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya.

Dasar hukum tertinggi dalam hierarki perundang-undangan Indonesia yang menjadi landasan dan acuan kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat pada UUD 1945. Pada hakikatnya konstitusi Indonesia bertujuan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.<sup>210</sup> Menurut Prof. Bagir Manan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara. Apabila konstitusi tersebut tidak lagi sesuai dengan kondisi dan perubahan zaman, maka konstitusi tersebut dapat dilakukan pembaharuan.<sup>211</sup> Pada bagian akhir setiap undang-undang dasar biasanya dimuat ketentuan tentang cara perubahan undang-undang dasar. Ketentuan ini penting karena masyarakat selalu berubah sedangkan hukum merupakan pelayan bagi masyarakatnya. Meskipun ketika dibuat konstitusi itu dimaksudkan untuk berlaku selamanya namun di dalamnya tetap harus dimuat adanya ketentuan tentang cara perubahan yang membuka kemungkinan bagi dilakukannya perubahan itu.

Sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan:<sup>212</sup>

---

209 Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945

210 Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 43.

211 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna Dan Aktualisasi*, Cetakan ke-2, Depok : PT Rajagrafindo Persada, 2015, hlm. Xiii.

212 Wheare Kenneth C., *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press, 1975, hlm.67-136

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (some primary forces)
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (formal amendment)
3. Penafsiran secara hukum (Judicial interpretation) dan
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (usage and convention).

Perubahan Undang-Undang Dasar dapat berarti dua hal, yaitu: (1) penggantian Undang-Undang dasar dimana Undang-Undang Dasar yang lama diganti dengan Undang-Undang Dasar yang baru; dan (2) amandemen Undang-Undang Dasar dimana undang-undang yang lama diubah beberapa pasalnya untuk menyelaraskan dengan perkembangan ketatanegaraan dan perkembangan zaman.<sup>213</sup>

Di dalam UUD NRI 1945 Bab 2 Pasal 3 Ayat (1) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, tertulis bahwa yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selebihnya, pengaturan mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar tertulis dalam UUD NRI Bab 12 Pasal 37 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, sebagaimana tertulis:<sup>214</sup>

Ayat (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.

Ayat (2): Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Ayat (3): Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

---

213 Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, hlm. 140.

214 *Ibid*

Ayat (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.

Ayat 5: Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Selain memperhatikan Pasal 37 UUD NRI tahun 1945 dalam mengubah UUD NRI Tahun 1945 perlu memperhatikan lima prinsip dasar kesepakatan MPR yang dahulu ditetapkan ketika mengubah UUD 1945 dan sampai saat ini masih diberlakukan. Kelima prinsip itu yakni<sup>215</sup> :

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI)
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial
4. Meniadakan penjelasan UUD 1945 dan memasukkan hal-hal normatif pada penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
5. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara addendum.

Dengan eksistensi undang-undang dasar itu sendiri yang mengatur mengenai amandemen konstitusi, sudah merujuk kepada pemikiran bahwa pembentuk UUD NRI 1945 berpendapat bahwa konstitusi Indonesia dapat diamandemen apabila kehidupan bermasyarakat sudah tidak relevan dan cocok dengan keadaan masa kini. Jika dirasa bahwa peraturan sebelumnya belum mampu mengantarkan Indonesia ke arah terciptanya tujuan Negara, maka peraturan tersebut dapat dilakukan perubahan agar terciptanya tujuan Negara yang tercantum dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945.<sup>216</sup>

Dalam konteks adanya keinginan untuk memasukkan kembali haluan Negara dalam konstitusi, hal itu diperbolehkan jika

---

215 M. Dimiyati Hartono, *Problematis & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-44.

216 Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 43.

memang hal tersebut dibutuhkan oleh masyarakat. Jika masyarakat menganggap perlu diatur kembali haluan Negara, karena kurang efektifnya kebijakan pada saat ini, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dapat memberikan masukan agar perlu diubahnya konstitusi tersebut. Sehingga tiga konsensus dasar yang disepakati oleh para pendiri bangsa menjadi komplisit dengan dimasukkannya haluan Negara didalam konstitusi.

Dengan adanya haluan Negara, terutama dengan model prinsip-prinsip direktif, yang ditetapkan dalam konstitusi dan Ketetapan MPR. Haluan Negara tersebut akan menjadi landasan bagi berbagai undang-undang yang memiliki muatan pembangunan. Melalui fungsi pembentukan undang-undang, badan legislatif menginterpretasikan berbagai haluan Negara ke dalam berbagai kebijakan di tingkat Undang-undang. Selain menetapkan kebijakan, undang-undang tersebut akan berfungsi sebagai pagar yang memberikan batasan agar arah kebijakan pembangunan yang dibuat oleh presiden sesuai dengan haluan Negara. Sehingga walaupun berganti rezim kepemimpinan di Indonesia, visi misi pemimpin tersebut tetap sesuai dengan haluan Negara yang telah ditetapkan.<sup>217</sup>

Pada level undang-undang terdapat berbagai undang-undang yang dapat mengimplementasikan pokok-pokok haluan negara. Undang-undang yang terkait secara langsung dengan haluan negara dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu undang-undang mengenai perencanaan pembangunan, undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), dan undang-undang sektoral lainnya.<sup>218</sup>

Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, setelah dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan haluan Negara, kemudian digantikan secara fungsional oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dibentuk pada masa kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, dan juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang

---

217 Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji. Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No.2, Mei 2021, hal. 4.

218 *Ibid*

dibentuk pada masa kepemimpinan Soesilo Bambang Yudhoyono. Pembentukan UU SPPN secara substantif sangat menekankan pada aspek administratif perencanaan pembangunan semata (pola administratif), artinya UU ini hanya mengatur bagaimana perumusan perencanaan pembangunan baik di tingkat pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota hingga ke desa agar terjadi kesinambungan pembangunan. Model sistem perencanaan pembangunan yang saat ini berlaku disusun berdasarkan beberapa peraturan-perundangan sebagai berikut:<sup>219</sup>

- a) UU SPPN, berisi ketentuan mengenai sistem untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan di tingkat pusat dan daerah.
- b) UU RPJPN, berisi dokumen perencanaan jangka panjang untuk periode 20 (dua puluh) tahun, yang merupakan penjabaran tujuan dibentuknya pemerintahan Negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional.
- c) Perpres RPJMN, berisi dokumen perencanaan jangka menengah untuk periode 5 (lima) tahun, yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden memuat strategi dan kebijakan umum pembangunan nasional, dan bersifat indikatif.
- d) Perpres RKP, berisi dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun, yang merupakan penjabaran dari RPJMN memuat prioritas pembangunan nasional dan bersifat indikatif.<sup>220</sup>

Konstruksi tersebut dibuat dengan asumsi bahwa Negara tidak memiliki arah pembangunan nasional pada Undang-undang Dasar. Sehingga tujuan-tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD baru dijabarkan ke dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan melalui UU RPJPN. Jika melihat praktik saat ini, berdasarkan UU Pemilu, calon presiden harus sudah mengumpulkan visi dan misi sejak pencalonan kepada KPU. Siapa pun pemenang pemilu tersebut, akan mentransformasi visi dan misi tersebut dalam

---

219 Undang-undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

220 Undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan undang-undang 18 tahun 2020 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

bentuk Perpres RPJMN. Kondisi ini yang membuat RPJMN sebagai hasil kontestasi politik semata, yang bisa jadi visi dan misi yang dikampanyekan oleh calon presiden dibuat tanpa memperhatikan haluan negara yang ada. Bukan hanya itu, menurut hemat penulis terdapat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN tersebut. Beberapa kelemahan RPJPN sebagaimana penulis maksud dijelaskan di dalam alinea-alinea berikut ini.<sup>221</sup>

Pertama, aktor pembentuk yang tidak representatif. Berkenaan dengan hal ini, sebagaimana dikatakan di awal bahwa sebagai arah pembangunan nasional, RPJPN dibuat oleh Presiden yang di kemudian dibahas, dan disetujui bersama-sama dengan DPR untuk selanjutnya menjadi undang-undang. Setelah RPJPN tersebut disahkan, maka Presiden memiliki tanggung jawab secara penuh untuk melaksanakannya. Pertanyaan yang kemudian muncul, sudahkan RPJPN tersebut benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal jika yang membuatnya hanyalah Presiden? Meskipun pada prinsipnya Presiden saat ini terpilih melalui pemilihan umum oleh rakyat secara langsung, bukan berarti pula seluruh program yang diusung oleh Presiden ketika masa kampanye merupakan program yang menjadi kehendak rakyat untuk dijalankan ke depannya. Kalaupunlah kemudian setelah dibuat oleh Presiden lalu dilakukan pembahasan terhadap RPJPN dan disahkan bersama-sama dengan DPR, bukankah keduanya merupakan kelembagaan politik (political representation) yang bisa jadi dalam pembahasannya terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi mencederai hati rakyat?<sup>222</sup>

Bila secara esensial kita melihatnya sebagai suatu haluan negara, maka paradigmanya adalah bukan hanya presiden ataupun eksekutif saja yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan serta memedomaninya, melainkan segala cabang kekuasaan wajib merujuk serta memedomani haluan negara tersebut, karena haluan negara yang memuat prinsip-prinsip pokok kebijakan negara, di dalamnya tertuang pula kepentingan di bidang legislatif serta

---

221 Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, hlm. 55

222 *Ibid*

yudikatif, misalnya bagaimana haluan negara memberi arah pencapaian keadilan sosial melalui lembaga yudisial, dan lain sebagainya, sehingga haluan negara bukanlah dapat disimplifikasi bahwa hanya presiden ataupun eksekutif saja yang memedomani haluan negara, melainkan seluruh kebijakan cabang kekuasaan wajib pula merujuk dan berpuncak pada haluan negara yang diformulasikan serta disepakati tersebut.<sup>223</sup>

Kedua, aktor pelaksana yang tidak berkaitan dengan hakikat pelaksana kedaulatan rakyat. Di awal telah dikatakan bahwa dengan perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula menyatakan bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” membawa konsekuensi dasar bahwa kini seluruh lembaga negara (khususnya lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945) merupakan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan begitu, praktis seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan hal-hal apa saja yang menjadi kehendak rakyat yang terangkum dalam suatu haluan dasar pembangunan nasional.<sup>224</sup>

Namun dalam praktiknya kini, 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. Oleh karenanya, jika kita konsisten pada hakikat kedaulatan dan seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sudah barang tentu kini kita harus memikirkan bagaimana caranya agar ada suatu haluan negara yang benar-benar memiliki interkoneksi yang baik antara hakikat kedaulatan rakyat dan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

223 Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17 Nomor 3 2017, hlm. 431.

224 Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, *Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah* (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang), Jurnal, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 1932-1933.



Ketiga, tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN. Sebagaimana diketahui bahwa sampai 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. Melalui pemilihan umum, masyarakat diberikan hak untuk menilai efektifitas kinerja kerja Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN dengan cara memilih kembali Presiden yang bersangkutan (kalaupun memang mencalonkan diri kembali) jika dirasa kinerja kerjanya dilaksanakan secara efektif. Sebaliknya, masyarakat pun memiliki hak untuk tidak memilih kembali Presiden yang bersangkutan jika dirasa kinerja kerjanya dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN tidak dilaksanakan secara efektif.

Model pengawasan yang semacam ini menurut penulis bukanlah model pengawasan yang ideal. Sudah selayaknya setiap saat jika diperlukan terdapat suatu mekanisme yang dapat dilaksanakan untuk mengontrol agar pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN tetap dapat berjalan secara efektif. Hal inilah yang sampai saat ini belum ditemukan formulasinya. Sementara di satu sisi, model pengawasan yang seperti itu menurut penulis menjadi suatu kebutuhan.<sup>226</sup>

Kelemahan-kelemahan yang dijelaskan diatas pada akhirnya mengantarkan kepada gagasan untuk perlunya diadakan pokok-pokok haluan negara. Dengan adanya haluan negara, terutama dengan model prinsip-prinsip direktif, maka ketentuan-ketentuan tersebut akan menjadi landasan bagi berbagai undang-undang yang memiliki muatan pembangunan. Melalui fungsi pembentukan undang-undang, badan legislative menginterpretasikan berbagai haluan negara ke dalam berbagai kebijakan di tingkat undang-undang. Selain menetapkan kebijakan, undang-undang tersebut akan berfungsi sebagai pagar yang memberikan batasan agar arah kebijakan pembangunan yang dibuat oleh presiden sesuai dengan

---

225 Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 24-25

226 *Ibid*

haluan Negara.<sup>227</sup>

Selain UU di bidang perencanaan pembangunan, badan legislatif memiliki kekuasaan atas alokasi kekayaan negara dalam bentuk hak anggaran (budget), dengan mana badan legislatif setiap tahun membuat UU APBN. Melalui kewenangannya di bidang anggaran ini, badan legislatif dapat melaksanakan haluan negara yang ada pada konstitusi. Setiap tahun, selain menyusun program pembangunan, Presiden harus menyusun rancangan anggaran untuk membiayai program-program tersebut. Badan legislatif dapat menolak mengalokasikan anggaran terhadap program-program pembangunan, apabila badan legislatif menilai program tersebut tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip direktif pada pokok-pokok haluan negara.<sup>228</sup>

Selain undang-undang perencanaan pembangunan dan anggaran, badan legislatif juga dapat menggunakan mekanisme pembentukan undang-undang penataan ruang dan undang-undang sektoral lain untuk menegakan haluan negara yang ada pada UUD 1945. Undang-undang penataan ruang yang menghasilkan dokumen perencanaan tata ruang nasional, provinsi, hingga kabupaten/kota memiliki peranan penting dalam mewujudkan haluan negara.<sup>229</sup>Dokumen rencana tata ruang dan dokumen rencana pembangunan merupakan dokumen yang saling bergantung (interdependent). Apabila dua dokumen perencanaan tersebut tidak kompatibel, maka pembangunan tidak akan berjalan efektif dan penataan ruang akan terganggu. Oleh karena itu, kedua dokumen perencanaan di atas harus disusun dengan sama-sama memperhatikan haluan negara yang ada pada level lebih tinggi (UUD), sehingga dapat saling mendukung satu sama lain.

Pembentukan berbagai undang-undang sektoral merupakan ‘moment’ penting dalam penegakan haluan negara. Sekali pun perencanaan pembangunan dan penataan ruang telah dilakukan dengan memperhatikan haluan negara, tetapi apabila pada saat

---

227 M. Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-44.

228 *Ibid*

229 Mirwansyah Prawiranegara, *Pemahaman Dasar Tentang Hukum dan Administrasi Perencanaan Wilayah dan Kota*, Hlm. 17

membuat undang-undang sektoral haluan negara diabaikan, maka prinsip-prinsip direktif pada Haluan Negara tetap akan sulit diimplementasikan. Beberapa undang-undang sektoral yang penting untuk melaksanakan haluan negara tersebut adalah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, dan berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam.

Oleh karena itu, jika haluan Negara hanya diatur di dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, RPJPN, dan RPJMN, maka hal tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang tinggi karena peraturan perundang-undangan tersebut dapat diubah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, perlunya haluan Negara ditetapkan pada konstitusi dan ketetapan MPR, yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai gabungan dari Anggota Dewan Perwakilan rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

## BAB IV PEMBAHASAN

### A. **Ketetapan MPR dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Berkaitan dengan ketetapan MPR, poin dasar yang dapat diperhatikan ialah Teori Nawiasky (*Theorie van stufenufbau der rechtssordug*) yang memberikan pijakan susunan norma sebagaimana berikut<sup>230</sup>:

- 1) *Staatfundamentalnorm* (Norma fundamental negara)
- 2) *Staatgrundgesetz* (Aturan dasar negara)
- 3) *Verordnung en autonome satzing* (Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom)

*Staatfundamentalnorm* kemudian dipahami sebagai norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Kemudian lebih lanjut berkaitan dengan kedudukan Ketetapan MPR, dapat dipahami melalui tafsiran dari A. Hamid S. Attamimi, yang kemudian merujuk pada struktur hirarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky menegaskan bahwa struktur tata hukum Indonesia ialah<sup>231</sup>:

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
- 2) *Staatgrundgesetz*: Batang tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan
- 3) *Formell gesetz*: Undang Undang
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hirarkhis mulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan Bupati atau Wali Kota.

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa Ketetapan MPR ialah bagian dari *Staatgrundgesetz* yang merupakan penerjemahan dari Undang Undang Dasar sebagai pijakan tertinggi

<sup>230</sup> Jimly Assidique. *Toeri Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Setjen dan kepanitraan MK-RI 2006. hlm 171

<sup>231</sup> *Ibid*

yang dianut negara Indonesia.

Jika ingin dipahami mengenai kedudukan Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan. Secara historis kedudukan Ketetapan MPR terhadap peraturan perundang-undangan pada tata urutannya di Indonesia terus mengalami perubahan. Muara terkait Ketetapan MPR tumbuh dan berkembang dimulai dari TAP MPRS, sejak MPRS bersidang pertama kali tahun 1960 yang bersumber dari UUD 1945 yang memuat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan UUD, garis-garis besar haluan negara dalam arti luas, memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Berkaitan dengan kewenangan itulah kemudian dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut ketetapan MPRS/ TAP MPRS). Pada muatannya Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar (dari Majelis). Secara lanjut jika dilihat dari Pasal 102 Ketetapan MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditentukan tentang bentuk-bentuk Keputusan MPR: Pertama, Ketetapan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis; Kedua, Keputusan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Lalu berujung pada penguatan kedudukan Ketetapan MPR melalui TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia iv semakin menegaskan kedudukan TAP MPRS dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia dibawah UUD 1945. Dalam Lampiran II TAP MPRS tersebut juga mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.<sup>232</sup> Sedangkan dari segi substansi, Ketetapan MPR memiliki isi mengatur (regeling) dan merupakan keputusan (beschikking). Namun tidak lama berselang waktu, pada tahun

<sup>232</sup> Lihat Lampiran II TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

2000 MPR mengeluarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 yang mengatur tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, maka TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Realitas perubahan yang signifikan terkait Ketetapan MPR pada peraturan perundang-undangan Indonesia secara nyata terlihat akibat adanya perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001 yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi, ketentuan mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara dirubah menjadi “•MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar” Hal tersebut berujung pada ketidakjelasan kedudukan Ketetapan Majelis MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Terlebih berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pernah ditetapkan bahwa Ketetapan MPR bukanlah muatan dari hierarki perundang undangan di Indonesia, dengan kata lain ditiadakan. Sebagaimana tertera pada pasal 7 yang hanya memuat:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah
6. Perda Provinsi
7. Perda Kabupaten/Kota
8. Perdes/Peraturan Setingkat

Dikeluarkannya Ketetapan MPR dari hirarki perundang-undangan melalui Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tentu menimbulkan konsekuensi terhadap tatanan sistem perundang-undangan,

terkhususnya mengenai eksistensi ketetapan MPR/S yang masih berlaku. Sebagaimana diketahui bahwa masih ketetapan MPR/S yang masih berlaku ialah dengan total sebanyak 13 TAP MPR/S, hal tersebut didasari pada Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002.<sup>233</sup> Diantaranya ialah sebagai berikut:

- 1) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
- 2) Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- 3) Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
- 4) Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
- 5) Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
- 6) Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
- 7) Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- 8) Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.

---

<sup>233</sup> Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003. 2011. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. Hlm. XV

- 9) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
- 10) Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- 11) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- 12) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
- 13) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Sehingga keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku, namun tidak diakui dalam muatan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, guna mengatasi persoalan yang terjadi atas kedudukan ketetapan MPR pasca 7 tahun berimplikasi pada tatanan perundang-undangan, Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan kekeliruan pada pasal 7 terkait penghapusan ketetapan MPR digantikan dengan terbentuknya Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan yang menetapkan kembali Ketetapan MPR menjadi bagian dari tatanan hierarki peraturan perundang undangan.

Dalam penjelasan Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan posisi ketetapan dapat dipahami bahwasanya Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2004, diantaranya<sup>234</sup>:

- a. Materi dari Undang Undang nomor 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak efisien

---

<sup>234</sup> Badan Pengkajian MPR RI. *Penataan Ulang Jenis Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI. 2017. Hlm. 157-158



- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
- d. Penguraian materi sesuai dengan diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sejalan dengan poin c, maka dari itu menurut Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan posisi ketetapan MPR kembali pada posisi semula, yakni setingkat di bawah Undang undang Dasar dan lebih tinggi dari Undang-Undang sebagaimana tertera pada pada pasal 7 ayat (1):

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan pemerintah pengganti undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, berdasarkan pasal diatas dapat dilihat UUD NRI 1945 lebih tinggi dari pada Ketetapan MPR. Maka hubungan kedua norma itu adalah sesuai dengan jenjang normanya dimana UUD NRI 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan Ketetapan MPR. Sedangkan jika dilihat dari fungsinya, Ketetapan MPR mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD NRI 1945 yang mengatur hal hal pokok saja, dan juga perlu menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan dalam UUD NRI 1945 yang lebih terperinci.<sup>235</sup> Demikian dapat dipahami bahwasanya kedudukan Ketetapan MPR pada peraturan perundang-undangan di Indonesia ialah berada dibawah UUD NRI 1945 serta diatas Undang undang.

---

<sup>235</sup>Laurensius Arliman. *Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Lex Journalica Volume 13 Nomor 3, Desember 2016. Hlm 168

## **B. GAGASAN GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) YANG PERNAH BERLAKU DI INDONESIA**

### **1. Masa Orde Lama**

Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pertama kali muncul saat ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Memuat penjelasan pada pasal 1 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>236</sup>

Perpres tersebut kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Sebagai rincian dari ketetapan tersebut kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969. Berujung pada rancangan tersebut 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.

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. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul Resopim (Revolusi-Indonesia-Pimpinan Nasional) serta Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul Tahun Kemenangan yang dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

---

<sup>236</sup> Lihat Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

Secara historis, GBHN pada masa tersebut dikenal dengan Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB), memuat ruang lingkup atau aspek pembangunan yang mengatur terkait aspek-aspek fundamental, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Bidang Mental (Agama, Kerohanian, dan Penelitian);
- 2) Bidang Kesejahteraan;
- 3) Bidang Pemerintahan;
- 4) Bidang Keamanan dan Pertahanan;
- 5) Bidang Distribusi dan Perhubungan;
- 6) Bidang Keuangan dan Pembiayaan; serta
- 7) Ketentuan Pelaksanaan, termasuk mulai dari revolusi mental membangun karakter kebangsaan manusia Indonesia seutuhnya.

Melihat usia GBHN pada masa orde lama yang baru pada permulaan pembentukan, perlu dipahami bahwa rencana pembangunan nasional pada era tersebut banyak dipengaruhi situasi politik, baik dari Presiden Soekarno serta situasi politik dunia yang berkembang pada masa itu. Seperti dalam rencana pembangunan semesta untuk bidang kesejahteraan dilakukan salah satunya dengan “membangunkan usaha-usaha khusus untuk meninggikan tingkat hidup kaum buruh, tani, nelayan dan kaum pekerja pada umumnya dengan menghapuskan beban-beban sebagai peninggalan dari hubungan kerja kolonial dan feodal serta memberantas pengangguran”.

Tidak hanya itu pada bidang pemerintahan dan keamanan/ pertahanan juga sangat tegas dinyatakan, “land reform sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan”. Sementara dalam bidang produksi orientasinya adalah “untuk mengembangkan

daya produksi guna kepentingan masyarakat dalam rangka ekonomi terpimpin, perlu diikutsertakan rakyat dalam pengerahan semua modal dan potensi (funds and forces) dalam negeri, dimana kaum buruh dan tani memegang peranan yang penting”. Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin menjadikan beberapa rencana pembangunan pada muatan GBHN pada siklus ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965<sup>237</sup>.

## 2. Masa Orde Baru

Pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto, haluan pembangunan menysasar sesuai dengan kondisi yang terjadi pada tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni kondisi ekonomi yang segera memerlukan pemulihan pasa masa tersebut. Sehingga muncul upaya untuk menciptakan strategi pembangunan untuk memulihkan kondisi perekonomian, melalui instruksi Presidium Kabinet Nomor 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Badan Pembangunan Nasional untuk membuat rencana pemulihan ekonomi.<sup>238</sup> Atas instruksi tersebut, Bappenas menghasilkan dokumen Rencana Pembangunan Tahunan 1 (Repelita 1) untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan 1973, yang kemudian berlanjut secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Konsep rencana pembangunan tersebut memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai stabilitas kehidupan berbangsa dan bernegara, terkhusus cita cita bangsa yang termuat dalam Undang Undang Dasar tahun 1945.

Proses perencanaan pembangunan setiap lima tahunan (repelita) yang mengacu pada GBHN selalu dihasilkan oleh MPR yang bersidang setiap lima tahun sekali. Hal tersebut

---

237 Imam Subkhan. *GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jurnal Aspirasi. Vol 5 No 2 Desember 2014. hlm 136

238 Fence M Wantu. *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*. Jakarta: Sekretariat MPR-RI. 2020. hlm 37

dimaksudkan untuk beberapa hal, diantaranya:<sup>239</sup>

- 1) Mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat;
- 2) Memastikan GBHN dapat dan mampu bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat;
- 3) Sebagai jalan bagi MPR untuk memperhatikan segala aspek dan kemungkinan yang akan terjadi, dan
- 4) Dalam melaksanakan GBHN yang bersifat lima tahunan termuat di dalamnya rencana teknis pelaksanaan GBHN.

Tahapan pembangunan yang disusun pada waktu itu telah meletakkan dasar bagi suatu proses perencanaan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang terkenal dengan istilah trilogi pembangunan, trilogi pembangunan yang terdiri dari<sup>240</sup>:

- 1) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis;
- 2) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan
- 3) Pemerataan pembangunan dan hasilnya menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada era orde baru, Presiden sebagai mandataris MPR. maka Presiden harus menjalankan perencanaan pembangunan sesuai dengan apa yang termuat dalam GBHN, sesuai dengan sumpah presiden sebelum memangku jabatannya yaitu bersumpah akan memenuhi kewajibannya sebagai presiden dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang serta berbakti kepada nusa dan bangsa<sup>241</sup>. Serta pada dasarnya presiden hanya menjalankan

---

239 *Ibid*

240 Laurensius Arliman S. *Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN Sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan. Jurnal Manajemen Pembangunan*, Volume 3 Nomor 2017. Hlm. 13.

241 Lihat Pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

pembangunan sesuai dengan perencanaan yang dibuat sedemikian rupa dalam GBHN yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun sekali sesuai konsep Repelita. Pada akhirnya GBHN pada era orde baru melalui Konsep Rancangan Pembangunan Lima Tahunan (Repelita) hanya berangsur hingga periode ke VI, dalam kurun waktu April 1969 hingga Mei 1998. Dimana Repelita ke-VII tidak mampu terwujud, hal tersebut disinyalir karena Krisis yang menerpa Indonesia.

### **3. Masa Reformasi**

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada era reformasi, tahun 1999 menghasilkan dokumen Garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Terdapat perbedaan yang cukup mendasar mengenai muatan yang terkandung pada era reformasi (GBHN 1999-2004) dengan masa sebelumnya, yakni pada era orde baru GBHN memuat terkait haluan negara tentang pembangunan nasional, sedangkan GBHN era reformasi memuat terkait haluan penyelenggaraan negara. Istilah pembangunan nasional diganti dengan penyelenggaraan negara. Serta dari sisi tujuan, garis besar haluan negara era reformasi memiliki penegasan mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada.

Selain itu, dalam kaidah pelaksanaannya juga terdapat perbedaan mendasar, GBHN era reformasi merupakan arah bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap raky Indonesia yang berimplikasi bahwa semua lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN dan memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Sedangkan GBHN zaman Orde Baru pelaksanaannya ditentukan oleh Presiden sebagai mandataris MPR dan wajib memberikan pertanggungjawaban kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atas tugas menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara pada akhir masa jabatannya. Landasan Pancasila

dan UUD 1945 juga tidak dicantumkanlah secara eksplisit lagi seperti pada GBHN pada masa Orde Baru.<sup>242</sup>

Garis Besar Haluan Negara periode 1999 – 2004 merupakan yang terakhir berlaku hingga saat ini, hal tersebut sebagai dampak amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001 pada Pasal 3 “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” yang kemudian diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut mendasar atas beberapa pertimbangan pada sidang perubahan Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 pada tahun 1999, diantaranya seperti Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB menyampaikan dalil atas kepentingan penghapusan GBHN sebagaimana berikut<sup>243</sup>:

”bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk 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 mengamandemen pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR”

Seiring dengan pernyataan tersebut, kemudian dikuatkan pandangan yang disampaikan oleh Theo L. Sambuga dari F-Partai Golkar dalam sidang Badan P  
Pengkajian MPR 5 Juli 2001 yang memiliki pandangan

242 Imam Subhkan. *Op cit.*. Hlm 138

243 Sekretariat Jenderal MPR RI. *Risalah Sidang Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Setjen MPR-RI. 2008. Hlm. 446

perlunya penghapusan GBHN, bahwasanya<sup>244</sup>:

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

Hingga alotnya persidangan berujung pada ketetapan bahwa kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menetapkan GBHN kemudian dihapuskan, sebagaimana diketahui guna mengakomodir berbagai urgensi yang menjadi pertimbangan pada masa persidangan MPR RI tahun 1999-2001. Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia hingga sekarang. Sehingga rencana pembangunan nasional saat ini mengacu pada UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) serta dokumen Rencana Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007. Kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) periode 5 tahun dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) periode 1 tahun.

Beranjak dari keputusan tersebut, Muhtamar \_\_\_\_\_ menyimpulkan perbedaan mendasar terkait GBHN dan

244 Sekretariat Jenderal MPR RI. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 206-207



RPJPN<sup>245</sup> sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang yang kemudian merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia, terlihat dari bentuk atau format yuridis. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang.

### **C. PERTIMBANGAN MENGHIDUPKAN GBHN DAN PILIHAN MENGGAGAS POKOK POKOK HALUAN NEGARA (PPHN) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH**

Momentum amandemen konstitusi ketiga pada tahun 2001 memberikan arah baru bagi Indonesia terkait arah pengelolaan negara, sebagaimana pasal 3 UUD 1945 yang semulanya berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” kemudian diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar” memberikan penegasan bahwasanya Indonesia sebagai sebuah negara dalam menjalankan pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak lagi menggunakan konsep GBHN dalam menentukan arah/haluan negara.

Pertimbangan penghapusan GBHN terkait erat dengan pilihan model pemilihan presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR berubah menjadi pemilihan presiden secara langsung, konsekuensi dari pilihan pemilihan presiden secara langsung oleh masyarakat tersebut adalah presiden tidak lagi bertanggungjawab terhadap MPR, melainkan bertanggungjawab langsung kepada masyarakat.<sup>246</sup> Sehingga pandangan bahwa pengelolaan negara harus didasari atas garis besar haluan negara kemudian tidak menjadi dasar

245 Muhtamar dkk. 2012. *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)*. Makasar: Program Pascasarjana Universitas Hasanudin. Hlm 7

246 Fence M Wantu, *Op cit.* Hlm. 34

keberlangsungan negara Indonesia, melainkan muncul suatu pembaharuan melalui Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) dan Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN), Kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) periode 5 tahun dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) periode 1 tahun.

Adanya pembaharuan sistem dalam menentukan arah pengelolaan negara dengan konsep RPJPN juga menimbulkan berbagai pandangan, yang kemudian mengungkap tabir atas kelemahan yang termuat dalam RPJPN, diantaranya:

#### 1) Perencanaan Pembangunan Negara Tidak Komprehensif

Konsep RPJN kemudian rentan hanya sebagai rencana pembangunan yang kental dengan visi dan misi presiden terpilih an sich, dan berisiko untuk tidak terintegrasi dengan presiden terpilih setelahnya.<sup>247</sup> Maka dari itu menyebabkan perencanaan pembangunan model SPPN terlalu berfokus pada perencanaan pembangunan oleh cabang kekuasaan eksekutif saja. Apabila melihat dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, RPJPN memiliki ruang lingkup perencanaan pembangunan yang meluas sebagai penjabaran tujuan dibentuknya negara dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Namun rencana-rencana yang tertuang dalam RPJPN tidak dapat diturunkan dengan baik kepada dokumen perencanaan di bawahnya yaitu RPJMN. RPJMN sebagai dokumen perencanaan yang paling krusial hanya memuat visi, misi, dan program dari Presiden terpilih. Visi, misi, dan arah pembangunan negara yang tercantum dalam RPJPN tidak ditindaklanjuti oleh cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dengan demikian materi rencana pembangunan jangka panjang yang terkait urusan legislatif dan yudikatif tidak memiliki kejelasan akan dijabarkan melalui apa, misalnya sasaran “Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan

---

<sup>247</sup> Moch. Nurhasim. *Pembangunan Nasional Bukanlah Produk Rezim, dalam Jurnal Majelis, Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan Nasional*, Edisi 02 Februari 2018, hlm. 15

hukum dan berkeadilan” pada RPJPN 2005-2025. Sasaran ini sebetulnya bukan hanya tanggung jawab pemerintah (eksekutif) saja, tetapi juga cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Apabila Pemerintah memiliki instrumen untuk melaksanakan sasaran itu dalam bentuk RPJMN, cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif tidak memiliki instrumen pelaksanaan karena RPJPN. Akhirnya rencana-rencana pembangunan pada RPJPN di luar rencana yang dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif menjadi bernilai semantik saja, tidak dapat dilaksanakan.

## 2) Tidak Menjamin Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan

Dalam SPPN tidak ditemukan ketentuan sama sekali yang dapat menjamin RPJMN selama pergantian Presiden dan Wakil Presiden akan berlanjut satu sama lain. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN memang menentukan bahwa RPJMN berpedoman pada RPJP, namun tidak ada satu pun mekanisme hukum yang dapat memastikan kesesuaian tersebut terjadi. Tidak ada mekanisme check and balances dari lembaga di luar Presiden dan Wakil Presiden untuk menjamin bahwa Perpres RPJMN memiliki kesesuaian dengan RPJP. Tidak ada pula ketentuan yang mengatur mekanisme penggantian RPJMN yang menghubungkan RPJMN lama dengan RPJMN baru, misal dengan pranata rekomendasi dari pelaksana RPJMN lama. Apabila dibandingkan dengan haluan negara model GBHN, GBHN memiliki pranata evaluasi setiap 5 (lima) tahun. Hasil evaluasi tersebut pun menjadi rekomendasi bagi penyusunan GBHN selanjutnya. Sebagai pembuktian dapat dilihat dari RPJM yang setiap masa tidak memiliki arah pembangunan yang konsisten, sebagai berikut<sup>248</sup>:

- I. RPJM 1 (2005-2009) Berfokus pada menata kembali NKRI, membangun Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis, dengan tingkat kesejahteraan yang lebih baik.
- II. RPJM 2 (2010-2014) Berfokus pada meningkatkan kualitas sumber daya manusia, membangun kemampuan iptek, memperkuat daya saing

---

248 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencan Pembangunan Jangka Panjang

perekonomian.

- III. RPJM 3 (2014-2019) Memantapkan pembangunan secara menyeluruh dengan menekankan keunggulan kompetitif perekonomian yang berbasis SDA yang tersedia, SDM yang berkualitas dan kemampuan Iptek.
- IV. RPJM 4 (2019-2024) Mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan di segala bidang dengan struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan yang kompetitif.

Melihat realitas tersebut, mengandung artian bahwa pada faktanya belum terdapat konsistensi Indonesia dalam hal pembangunan yang berintegritas dari masa ke masa yang berlandaskan atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang, sehingga pada mestinya kerancuan atas hal tersebut mesti menjadi perhatian secara seksama guna membentuk suatu solusi bagi arah pembangunan bangsa Indonesia yang dapat mengarahkan pada ketercapaian cita-cita luhur bangsa.

Catatan kritis terhadap RPJPN memunculkan pertimbangan untuk menghadirkan GBHN sebagai pedoman penyelenggaraan negara Indonesia. Sebagaimana MPR melalui Melalui Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia telah menerima, menyerap, serta mengkaji aspirasi masyarakat dan daerah tentang permasalahan sistem ketatanegaraan Indonesia, dan berbagai dimensi strategis kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara lainnya telah menghasilkan rekomendasi hasil kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia masa jabatan 2009-2014. sebagaimana dalam keputusan MPR-RI Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2009-2014 salah satunya memuat poin untuk melakukan reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model garis besar haluan negara (GBHN) sebagai haluan penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah,

maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat.

Rekomendasi tersebut dilatar belakangi kondisi bangsa Indonesia yang saat ini memang membutuhkan arah pembangunan nasional yang terintegrasi dengan baik serta terukur dalam pelaksanaannya. Terlebih Fakta telah menunjukkan bahwa sejak dihapuskannya GBHN, arah perjalanan roda pemerintahan menjadi kurang fokus dan sulit diukur tingkat keberhasilannya. Dalam praktiknya, sejak dihapuskannya GBHN, pemerintah dari masa ke masa, dari periode ke periode hanya mampu menawarkan program-program yang sulit diukur tingkat keberhasilannya dan terkesan hanya mengandalkan program politik presiden terpilih. Sebagai konsekuensinya, maka setiap terjadi pergantian pemegang tampuk kekuasaan, maka setiap saat itu terjadi perubahan program sesuai dengan program politik presiden berikutnya.<sup>249</sup> Sehingga kepentingan akan kembali meghidukan GBHN dianggap sangat diperlukan, sebagaimana Affandy menyatakan<sup>250</sup>:

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

---

249 Janpantar Simamora. 2017. *Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Litigasi Vol 17 No 2. Hlm. 30

250 Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008. *Op cit*. hlm 388

perwakilan. Maka jelas ada mandat. Sehingga jelas juga tegas akan stabilitasnya. Maka kami memilih alternatif kedua menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar”

Namun jika dilihat secara seksama, bahwasanya model arah pembangunan dengan konsep Garis Besar haluan Negara juga menjadi polemik dalam pengelolaan negara Indonesia. Salah satu yang menjadi perhatian bahwasanya GBHN yang ada seperti pada masa orde baru tidaklah sesuai dengan kondisi negara Indonesia yang menganut sistem presidensial. Hal tersebut tentu akan bertolak belakang dengan prinsip bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga pertanggungjawabannya ialah kepada rakyat sebagaimana diatur pada pasal 6A ayat (1).

Mengandung artian ketika GBHN dikembalikan wewenangnya kepada MPR, sehingga MPR tentu akan mengarah sebagai lembaga tinggi negara. Maka presiden akan terbebani pertanggungjawaban politik kepada MPR, yang ujung-ujungnya bisa menjatuhkan presiden. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip pada sistem Pemerintahan Presidensial, bahwa Presiden tidak boleh dijatuhkan secara politik terhadap kebijakan yang dikeluarkan yang tidak sejalan atau tidak mengacu pada GBHN.<sup>251</sup> Kemudian kondisi tersebut akan membawa pada arah problematika ketatanegaraan, bukan tidak mungkin akan membuat sulit Presiden dalam menjalankan amanat rakyat, lantaran bisa dibawa ke ranah pemberhentian (pemakzulan) sebagai bagian dari pe rtanggungjawaban politik kepada MPR.<sup>252</sup> hingga pada intinya GBHN akan dikhawatirkan memunculkan bentrokan terhadap sistem pemerintahan Indonesia yang mengarah pada ketidakbermaknaan prinsip pemilihan langsung presiden oleh rakyat.

Maka dari itu, untuk menghindari pengulangan terhadap kegagalan sistem pembangunan nasional dalam model GBHN, perlu adanya alternatif lain yang ditawarkan sebagai solusi konkrit yang akan menjadi acuan pembangunan nasional dengan pembaharuan konsep yang lebih terukur, jelas, dan konkrit, yakni

---

251 Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Rajagrafindo Persada. Hlm. 173

252 *Ibid*

Pilihan pemberlakuan gagasan pokok-pokok haluan negara (PPHN) dalam penyelenggaraan pemerintah.

Secara konseptual PPHN akan dirancang sedemikian rupa dengan memperhatikan aspek yang sesuai dengan ideologi bangsa serta memuat hal strategis, sebagaimana penerangan yang dinyatakan oleh Yudi Latif bahwasanya Haluan negara semestinya memuat dua tuntutan, yakni bersifat ideologis dan strategis<sup>253</sup>. Haluan yang bersifat strategis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintahan. Sedangkan haluan yang bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang. Hal demikian didasari oleh pemahaman bahwa haluan negara diciptakan sebagai perangkat guna menuntun penyelenggara pemerintahan negara dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara. Sehingga gambaran akan pentingnya kemunculan haluan negara dalam model pembaharuan yang mampu mengakomodir kepentingan bangsa untuk saat ini serta sebagai jaminan ketercapaian cita-cita luhur bangsa yang berkesinambungan adalah upaya-upaya konkrit, tentu terdapat berbagai aspek yang patut menjadi konteks pertimbangan. Maka hal-hal ihwal tersebut mendorong adanya urgensi untuk menggagas keberadaan pokok-pokok haluan negara melalui konsep pembaharuan, diantaranya:

a. Efektivitas Pencapaian Tujuan Negara melalui PPHN

Posisi strategis gagasan pokok-pokok haluan negara yang memuat prinsip penyelenggaraan dan pengelolaan negara dalam arah pembangunannya tentu menjadi hal fundamental yang akan mendukung ketercapaian tujuan bangsa Indonesia. Pemaknaan haluan negara tentu bersifat memandu dan membimbing serta mengarahkan bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuan bernegara. Karena itu haluan negara dapat dikatakan sebagai merupakan pernyataan kehendak

rakyat yang dituangkan dalam bentuk tertentu yang berlaku mengikat bagi penyelenggaraan negara dan berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pembangunan untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara<sup>254</sup>.

Dengan demikian, mengandung artian bahwa dengan penerapan gagasan pokok-pokok haluan negara di Indonesia, nantinya pengelolaan negara akan memiliki acuan yang jelas terhadap apa yang ingin dicapai dengan indikator-indikator yang terukur secara berkesinambungan dengan jangka waktu yang panjang. Sehingga hal tersebut mampu menjawab kekhawatiran akan dampak politis dalam arah pengelolaan negara yang mengacu pada tujuan periodik presiden terpilih dan bersinggungan dengan pemikiran-pemikiran pengelola daerah yang tidak berkesinambungan dengan pemerintah pusat, melainkan melalui gagasan pokok-pokok haluan negara nantinya perkembangan perencanaan pembangunan akan berjalan sedemikian pesat dari level pusat sampai pada level pemerintah terendah.

Perubahan sistem politik menghantarkan Indonesia dalam sistem pemerintahan dan pengelolaan negara terus mengarah pada sistem yang demokratis serta juga desentralisasi yang memberikan ruang otonom bagi daerah untuk mengelola daerahnya. Prinsip tersebut saat ini dinilai memiliki keterkaitannya dengan kebutuhan atas garis besar haluan negara, dikarenakan dalam pengelolaan negara melalui prinsip desentralisasi, pemerintah daerah seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis.<sup>255</sup>

---

254 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*. <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalismehlmuan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasia> diakses pada tanggal 2 Juni 2021.

255 Imam Subhkan. *Op Cit.*, Hlm 140



Ketidaksinambungan antara pemerintah pusat dan daerah disinyalir atas tidak adanya pedoman khusus yang mengarah pada satu tujuan yang sama dalam panduan yang konkrit dalam keberlangsungan pengelolaan negara atas capaian yang ingin diraih. Pemberlakuan SPPN sendiri menimbulkan kesenjangan antara pusat dan daerah, di mana hal tersebut sering terjadi karena kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan kebijakan pusat, akhirnya pembangunan pusat dan daerah tidak dapat berjalan secara simetris, sehingga hasilnya pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik, karena adanya perbedaan dan benturan kebijakan antara pusat dan daerah. Kepala daerah yang juga memiliki visi misi yang bisa jadi berbeda dengan visi-misi presiden, dengan demikian lagi-lagi pembangunan antara pusat dan daerah tidak dapat berjalan selaras. Berkaitan dengan itu desentralisasi pembangunan berimplikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena tidak ada lembaga Negara yang kuat dalam melakukan kontrol terhadap seluruh proses pembangunan di Indonesia. SPPN sendiri merupakan produk eksekutif yang di kontrol penuh dari tahap perencanaan sampai pada tahap evaluasi.<sup>256</sup>

Dengan demikian, garis besar haluan negara sebagai haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu tentu sangat dibutuhkan agar mampu menciptakan stabilitas politik dan menghantarkan Indonesia pada arah pembangunan yang berkelanjutan serta mengarah pada tujuan berdirinya bangsa dan negara Indonesia.

b. Mekanisme kontrol PPHN yang demokratis

Jika dilihat dari pedoman pembangunan nasional Indonesia melalui Undang Undang nomor 24 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan nasional, melalui pasal 3 ayat (3) dijelaskan bahwasanya terdapat 3 pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan pembangunan nasional, Yaitu Rencana Pembangunan angka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan

---

256 Fence M Wantu, *op cit.* Hlm. 96

Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT).

Berkaitan dengan sistem pembangunan nasional tersebut, yang perlu menjadi sorotan ialah terkait sumber ataupun dasar pembentukan RPJM yang merupakan implementasi dari RPJP. Berdasarkan pasal 4 ayat (2) Undang Undang nomor 25 tahun 2004 yang menerangkan:

“RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang 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”

Hal yang perlu menjadi poin penting dari RPJM ialah visi dan misi dari Presiden pada era tertentu yang akan menjadi acuan. Dalam artian tentu RPJM sebagai pengimplementasian dari RPJP sangat berkemungkinan tidak berkesinambungan dengan masa selanjutnya saat presiden berganti. Dengan demikian membuat timbulnya ketidakpastian akan pertanggungjawaban atas pelaksanaan ataupun ketercapaian arah pembangunan nasional yang tentu menjadi hal fundamental bagi keberlangsungan negara Indonesia, dimana konsep pertanggungjawaban hanya akan mengandung unsur partisipasi masyarakat serta prinsip check and balances hanya saat ketika pemilihan umum saja dan pertanggungjawaban hanya akan diketahui berdasarkan pidato kenegaraan presiden tanpa adanya pengawasan secara konkrit. Konsep yang dianut sistem perencanaan pembangunan nasional melalui Undang undang nomor 25 tahun 2004 tentu sangat berbeda dengan konsep PPHN, sebab PPHN tidak mengacu pada visi dan misi presiden yang hanya terbatas oleh periode tertentu dan tidak adanya keterjaminan keberlanjutan serta

proses kontrol/pengawasan yang dinilai lemah.

Melihat urgensi PPHN sebagai jalan untuk mencapai cita cita bangsa melalui arah pembangunan yang terukur jelas, maka kewenangan pembentukan PPHN tentu semestinya kembali kepada Majelis pemusyawaratan Rakyat. Sebab pada dasarnya lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, dilihat dari keanggotaan MPR meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Serta pada sisi kewenangan dalam pembentukan haluan negara MPR menjadi lembaga yang paling berwenang dikarenakan MPR dapat dikatakan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, sesuai dengan semangat dalam pembentukan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga yang mewakili berbagai unsur kekuatan bangsa. Hal ini sejalan dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan. Oleh karena itu, seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR<sup>257</sup>. Maka kewenangan MPR dalam pembentukan serta penetapan PPHN tentu akan mendorong keseriusan MPR dalam mengawasi pelaksanaan haluan negara oleh presiden dan lembaga negara lainnya. Sehingga kewenangan secara khusus tersebut akan menjadu pertimbangan yang serius bagi presiden dan pelaksana pengelolaan negara untuk secara konsisten mengarahkan pembangunan negara berdasarkan muatan dari Pokok Pokok Haluan Negara.

Berkaitan dengan kewenangan MPR dalam pembentukan PPHN, maka tentu perlu adaya pembahuran yang dianggap sebagai solusi atas permasalahan yang lalu berkaitan denga mekanisme kontrol atau pengawasan pelaksanaan PPHN. Bahwasanya diperlukan keterlibatan yang lebih luas pada proses penilaian keberhasilan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam melaksanakan amanat PPHN, yakni pada proses Sidang Tahunan MPR-RI yang akan dilibatkan keterwakilan lembaga negara lainnya dan perwakilan masyarakat sipil. Hal tersebut akan menjadi

---

257 Yudi Latief. 2001. *Negara... Op Cit.*, Hlm. 437.

penafsiran terhadap komitmen bersama dalam mengarahkan pengelolaan negara menuju perbaikan sebagaimana cita-cita luhur bangsa Indonesia.

Sehingga berdasarkan mekanisme kontrol yang mengikat dalam nuansa demokratis, tentu akan membuka ruang kepada publik untuk melihat keseriusan presiden dalam melaksanakan tugas pengelolaan negara, yang kemudian bermuara pada munculnya jaminan terhadap presiden yang akan lebih fokus memperhatikan kinerja pimpinan lembaga negara melalui ketercapaian poin yang diatur dalam PPHN. Serta memungkinkan untuk Presiden menggunakan kewenangannya secara tegas dan serius, seperti melakukan Reshuffle terhadap pimpinan lembaga negara yang tidak patuh terhadap alur yang telah termuat pada PPHN, sebab kinerja dari para lembaga negara dibawah kuasa presiden tentu akan memiliki keterkaitan terhadap pertanggungjawabannya dalam kesuksesan melaksanakan pengelolaan negara berdasarkan arah pembangunan yang termuat dalam PPHN

#### **D. KONSEP DAN PERTANGGUNGJAWABAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)**

Keberadaan pokok-pokok haluan negara tentu mengarah pada perwujudan dari tujuan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut berdasar atas pemahaman bahwa Haluan Negara merupakan keinginan rakyat yang menjadi acuan atas seluruh kiprah kenegaraan untuk mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara sebagaimana secara eksplisit dituangkan dalam pembukaan UUD NRI 1945.<sup>258</sup> Hal tersebut menjadi dasar pertimbangan mendasar bagi Indonesia untuk kembali menjadikan haluan negara sebagai panduan dalam konsep ketatanegaraan.

Guna mewujudkan keinginan untuk merevitalisasi keberadaan pokok-pokok haluan negara, Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia telah melakukan upaya melalui Lembaga

<sup>258</sup> *Ibid.* Hlm 16

Nomor I Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yakni: Lembaga Pengkajian Bertugas:

1. Memberikan masukan/pertimbangan/sasaran/usulan yang berkaitan dengan perngkajian sistem ketatanegaraan;
2. Mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, undan-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia Dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. Menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan negara; dan
4. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam rapat gabungan

Melalui upaya penyusunan pokok pokok haluan negara, konsep ideal tentu diharapkan dapat terbentuk sebagai suatu dokumen perencanaan pembangunan nasional yang akan menjadi panduan/acuan yang jelas serta terukur bagi sistem pembangunan Indonesia. Maka konsep atas pokok-pokok haluan negara nantinya memuat desain seperti berikut:

**Tabel 4.**  
Konsep Pokok-Pokok Haluan Negara

<b>No</b>	<b>Dokumen Pembangunan Nasional</b>	<b>Pokok Pokok Haluan Negara</b>
1	Produk Hukum	Ketetapan MPR
2	Sumber Penyusunan	Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia serta amanat rakyat (kehendak dan kondisi nyata masyarakat) Indonesia yang disusun menjadi materi pedoman pembangunan (kajian) diolah oleh perwakilan khusus seluruh lembaga negara (Forum Gabungan Lembaga Negara (Eksekutif/Legislatif/ Yudikatif)

	Penyusun	MPR RI berdasarkan hasil kajian Forum Gabungan Lembaga Negara
5	Lembaga yang melaksanakan	Seluruh Lembaga Negara
6	Pertanggung Jawaban	Sidang Tahunan MPR-RI, penilaian pelaksanaan oleh Forum Gabungan Lembaga Negara dan perwakilan masyarakat sipil

Berdasarkan tabel tersebut, tergambar bahwa pembentukan kembali terkait pokok pokok haluan negara tentu semestinya dilaksanakan oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang dinilai paling representatif.

Konsep yang ditawarkan menggambarkan bahwa MPR akan menjadi lembaga sentral dalam pembentukan haluan negara. Sebagaimana dipahami secara historis bahwasanya pada sisi kewenangan dalam membentuk GBHN, MPR menjadi Lembaga yang berwenang menetapkan GBHN sebagaimana ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen. Relevan dengan penegasan Bagir Manan yang menyatakan bahwa kewenangan penyusunan GBHN kepada MPR sebagaimana UUD 1945 sebelum amandemen, tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat. Lebih jauh Bagir Manan menyampaikan “Keinginan para pendiri negara yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan system garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar system kerja atas perencanaan (planning system) tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing”<sup>259</sup>

Kemudian jika dipahami secara lebih lanjut, terdapat pemaknaan yang sangat jelas bahwasanya walaupun pada muatan UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi mengkonstruksikan kedaulatan rakyat sebagai keterwakilan penuh yang menjadi kuasa MPR, kedaulatan rakyat pada dasarnya melekat berdasar pada hak-hak konstitusional MPR untuk melakukan perubahan UUD, menegaskan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan

<sup>259</sup> Susi Dwi Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis MPR RI edisi 4 2016 Hlm. 18-19.

Indonesia menjadi penting dan strategis.

Perlu diingat pula bahwasanya secara historis muara dari pembentukan MPR sebagai suatu lembaga negara memuat amanat bahwasanya MPR dikonstruksikan sebagai lembaga yang mewakili berbagi unsur kekuatan kebangsaan. Kemudian sangat sejalan serta senafas dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan sebagaimana yang dianut pada konsep kenegaraan Indonesia. Oleh karena itu, seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR. Dapat ditarik menjadi suatu benang merah bahwasanya kedudukan sekalipun amandemen UUD 1945 telah menghilangkan salah satu kewenangan MPR dalam menyusun haluan dan didistribusikannya kedaulatan rakyat secara fungsional kepada Lembaga-lembaga negara lainnya sesuai dengan UUD, belumlah dapat dikategorikan sebagai upaya untuk menghilangkan konsepsi awal MPR sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat, karena tetap MPR merupakan permusyawaratan tertinggi pada waktu menyusun dan menetapkan UUD.

Jika dilihat pada sisi prinsip checks and balances, penempatan kembali pembentukan PPHN dalam Ketetapan MPR yang berkedudukan berada di bawah UUD 1945, sejatinya tidak akan mengganggu keberlangsungan sistem presidensial, sebab kehadiran Haluan Negara semata-mata untuk mawadahi konsep-konsep bernegara yang demokratis. Keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara nantinya juga akan menjawab permasalahan pengaturan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang sifatnya development oriented tanpa melihat keterkaitan sejarah dan kearifan politik yang terbangun pada saat perumusan Pancasila dan UUD 1945.<sup>260</sup>

Dengan demikian, pengaturan dimensi-dimensi filosofis dalam Haluan Negara yang ditetapkan dalam Ketetapan MPR itu nantinya akan semakin menguatkan dasar-dasar fundamental dari penyusunan perencanaan pembangunan nasional, penyelenggaraan negara oleh Lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah. Hal

---

260 I Wayan Sudirta. *Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Hlmuan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2. 2020. hlm 273

ini dikarenakan materi muatan haluan negara akan memuat aspek-aspek filosofis, strategis, dan futuristik sebagai prinsip karena menterjemahkan kehendak Pancasila dan UUD 1945. Sampai disini menjadi jelas, bahwa yang disebut Haluan Negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan<sup>261</sup>

Komitmen atas muatan tersebut akan dijawab secara konkrit pada desain penyusunan Pokok Pokok Haluan Negara yang bersumber atas:

- a. Pancasila,
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- c. Amanat rakyat (kehendak dan kondisi nyata masyarakat) Indonesia yang kemudian disusun menjadi materi pedoman pembangunan (kajian) diolah oleh perwakilan khusus seluruh lembaga negara (Forum Gabungan Lembaga Negara (Eksekutif/Legislatif/Yudikatif).

Secara jelas tergambar prinsip demokratis dalam bangunan Pokok Pokok Haluan negara sebagaimana nantinya dalam hal proses penyusunan, perumusan dan penerapan Pokok-Pokok Haluan Negara nantinya menggunakan desain kolaboratif bersama lembaga negara lainnya sebagai refresentasi dari nilai nilai demokrasi yang menjadi pijakan bagi bangsa Indonesia dalam poros keberlangsungan bangsa. Partisipasi lembaga negara melalui Forum Gabungan Lembaga Negara terkait perumusan pokok pokok haluan negara diharapkan mampu mendorong terciptanya haluan negara yang maksimal dalam merefresentasikan segala kebutuhan pengelolaan negara yang ideal serta berhasil diciptakan dengan legitimasi yang kuat.

Mengenai perancangan tersebut juga berkaitan dengan pemaknaan bahwa haluan negara yang dibangun bukanlah berorientasi pada waktu yang singkat sebagaimana haluan negara pada masa orde baru, namun haluan negara harus dimaknai

---

261 *Ibid*



secara luas sebagai haluan negara yang mampu memberi arah dan pedoman bagi pembangunan serta penyelenggaraan negara jangka panjang dengan jangka waktu 20-25 tahunan<sup>262</sup> sehingga legitimasi dari keseluruhan lembaga negara akan menjadi solusi konkrit atas idealnya haluan negara yang dihasilkan sebagai long term planning bagi Indonesia.

Padatataran pelaksanaannya, tentulah proses keberlangsungan haluan negara yang telah disepakati dan menjadi dokumen acuan proses pembangunan negara mesti dipertanggungjawabkan secara seksama. Dalam hal tersebut, Presiden sebagai pihak eksekutif yang merupakan kepala negara serta kepala pemerintahan tentu bertanggungjawab pada kepatuhan terhadap dokumen haluan negara, sebab ketika telah disahkan maka haluan negara akan menjadi tolak ukur bagi Presiden dalam mengelola negara. Mengenai hal tersebut, maka konsep pertanggungjawaban presiden seyogyanya mesti berbeda dengan apa yang diluncurkan pada orde baru, dimana presiden bertanggung jawab langsung kepada MPR yang kemudian dinilai tidak sesuai, sebab muaranya ialah Presiden bukan mandataris MPR.

Sehingga pertanggungjawaban Presiden yang diatur secara kelembagaan oleh MPR harus dilihat pada sisi pembaharuan, dimana presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR melainkan kepada kedaulatan tertinggi yang diakui konstitusi, yakni rakyat Indonesia. Hal tersebut direpresentasikan oleh Forum Gabungan Lembaga Negara serta keterlibatan masyarakat sipil yang juga akan ikut serta menilai dokumen pertanggung jawaban presiden yang berbentuk laporan pelaksanaan, perkembangan serta tantangan mengenai haluan negara melalui sidang tahunan Majelis Pemusyawaratan Rakyat.

Maka beranjak atas penawaran konsep pembaharuan pada pengaturan haluan negara dengan konsep Pokok Pokok Haluan Negara sebagaimana dijelaskan, tentulah memberikan perbedaan yang signifikan dengan Garis Besar Haluan Negara pada masa sillam. Sebagai penegasan, berikut dirincikan perbandingan antara

262 Meirina Fajarwati. *Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Dalam Hiraki Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Vol 48 No 1. 2018 Hlm 82

desain Pokok-Pokok Haluan Negara dengan Garis Besar Haluan Negara 1999-2004 sebagai GBHN terakhir:

**Tabel 5.**

Perbandingan GBHN 1999-2004 dengan Pokok-Pokok Haluan Negara

Komponen	GBHN tahun 1999-2004	Pokok-Pokok Haluan Negara
Dasar Hukum	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Pengertian	Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.	Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan kebijakan strategis yang dilandasi oleh falsafah Pancasila serta pengejawantahan dari UUD NRI 1945 sebagai rujukan atau arahan bagi perencanaan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi terhadap kebijakan pembangunan pemerintah
Penyusun	Majelis Permusyawaratan Rakyat	MPR RI memperhatikan hasil kajian Forum Gabungan Lembaga Negara
Pihak Yang bertanggung jawab	Presiden	Presiden dan seluruh lembaga terkait (Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif)

Pertanggung jawaban	sidang tahunan MPR RI, penilaian pelaksanaan oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat	Sidang Tahunan MPR RI, penilaian pelaksanaan oleh Forum Gabungan Lembaga Negara dan perwakilan masyarakat sipil
---------------------	---	---

Melalui gambaran yang secara jelas telah dirincikan sebagaimana pada penjelasan diatas serta pada tabel II cukuplah memberikan suatu optimisme akan penjaminan atas tercapainya arah pembangunan bangsa yang jelas, terukur dan berkelanjutan sebagaimana diihat dari sumber kedudukan hukum PPHN yang kuat dan mengikat, penyusunan yang demokratis melalui MPR RI bersama Forum Kajian Gabungan Lembaga Negara, pembaharuan atas PPHN yang tidak hanya mengikat Presiden untuk dimintai pertanggungjawaban melainkan seluruh lembaga negara yang terkait dengan muatan Pokok-Pokok Haluan Negara, serta pertanggungjawaban yang langsung dinilai oleh rakyat Indonesia sebagai pihak yang memiliki kedaulatan tertinggi sebagaimana diakui oleh konstitusional negara Indonesia.

**E. PERTIMBANGAN HUKUM, PILIHAN KEBIJAKAN DAN PENORMAAN PELAKSANAAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN) DI DALAM UUD 1945**

Pasang surut pengaturan haluan negara di Indonesia dapat menjadi perhatian dalam menentukan pijakan atas keberadaan haluan negara dimasa mendatang. Pilihan bentuk hukum mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara dalam konstitusi negara Indonesia, yakni Undang Undang Dasar 1945 tentu tidak terlepas dari perjalanan sejarah antara wewenang MPR yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum perubahan untuk menetapkan garis-garis besar Haluan Negara<sup>263</sup> Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, dasar yuridis pembentukan haluan negara oleh MPR ditentukan atas posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Kemudian berujung pada ketiadaan pijakan hukum terkait pembentukan haluan negara oleh MPR RI, berawal dari amandemen ketiga

263 Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan

UUD 1945 pada sidang MPR tahun 1999-2001 yang merubah meniadakan kewenangan tersebut.

Dapat dipahami bahwa secara jelas hal fundamental yang menjadi perhatian atas harapan menghidupkan eksistensi pokok pokok haluan negara di Indonesia ialah dengan kembali memperhatikan pengaturan mengenai pijakan hukum terhadap haluan negara dalam konstitusi. Sebagaimana merujuk diketahui bahwa salah satu unsur negara berdasarkan hukum adalah adanya konstitusi atau UUD<sup>264</sup> berdasarkan hal tersebut maka posisi negara Indonesia yang menganut prinsip konstitusi sebagai hukum dasar dan sekaligus hukum tertinggi akan membawa efek pada kepatuhan seluruh elemen negara pada batasan-batasan yang telah ditentukan oleh konstitusi. Maka dari itu, agar keberadaan haluan negara dapat diakui secara konstitusional di Indonesia serta mampu memberikan batasan atas pengelolaan negara yang berdasarkan pada pokok pokok haluan negara, sebuah jawaban kunci atas itu ialah penempatan kembali haluan negara dalam muatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, sebab Keberadaan haluan negara dalam muatan konstitusi tentu akan mendorong perwujudan pembangunan bangsa secara jelas terencana, terarah serta berkelanjutan dengan legitimasi yang kokoh.

Pilihan atas penormaan terkait haluan negara tentu memerlukan langkah strategis yang kemudian dirincikan untuk mengembalikan kewenangan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia terhadap pembentukan haluan negara hingga tataran pengimplementasiannya, yakni sebagai berikut:

Pertama, memperjelas kedudukan TAP MPR dalam UUD 1945 sebagai pengaturan lebih lanjut terkait Pokok Pokok Haluan Negara, yang perwujudan atas poin tersebut berujung pada upaya untuk memberikan kembali kekuatan kepada MPR untuk menorong keberadaan pokok pokok haluan negara setelah dinamika panjang yang terjadi pada politik hukum negara Indonesia. Pokok pengaturan tersebut memberikan artian bahwa Haluan Negara akan

---

264 Bagir Manan dan Kuntara Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Alumni. 1997 hlm. 104-105.

dituangkan dalam produk hukum yang berbentuk Ketetapan MPR (TAP MPR). Artinya, kewenangan MPR dalam membentuk TAP MPR diakui kembali sehingga kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan semakin jelas eksistensinya. Selama ini kedudukan TAP MPR di satu sisi masih diakui. Namun di sisi lain MPR tidak berwenang lagi membentuk TAP MPR yang baru. Dengan adanya GBHN ini, maka akan ada lagi Tap MPR yang baru.<sup>265</sup> Langkah tersebut menjadi pilihan juga beralasan atas fungsi Ketetapan MPR yang mengatur dan menjabarkan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam UUD 1945, yang kemudian pada nantinya Ketetapan MPR akan memuat pengaturan atas Pokok Pokok Haluan Negara yang akan menjadi dasar yang kuat akan posisi Ketetapan MPR sebagai pilihan hukum atas pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Kedua, menormakan secara lebih lanjut mengenai pengaturan terkait Pokok-Pokok Haluan Negara pada muatan Undang Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan pengawasan pelaksanaan PPHN, konsekuensi penerapan PPHN Serta hal lain yang berkaitan dengan muatan Pokok-Pokok Haluan Negara. Hal tersebut ialah poin kebutuhan mendasar yang sangat penting sebab akan memberikan kejelasan terkait pelaksanaan PPHN serta penjaminan atas ketercapaian muatan PPHN oleh lembaga negara terkait. Tidak hanya demikian, pengaturan atas poin tersebut juga akan memberikan kejelasan terkait penguatan bahwa Ketetapan MPR yang mengatur Pokok Pokok Haluan Negara akan memiliki jaminan terhadap peraturan dibawahnya seperti Undang-Undang, agar tidak bertentangan dengan muatan PPHN. Dengan artian, pengaturan konsekuensi pelaksanaan PPHN tersebut akan memberikan kewenangan terhadap Ketetapan MPR Mengenai Pokok Pokok Haluan Negara sebagai batu uji terhadap Undang Undang.

Ketiga, Majelis Pemusyawaratan Rakyat membentuk Ketetapan MPR mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara berdasarkan amanat atas Undang Undang Dasar Negara Tahun

---

265 Ade Kosasih. *Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara*. *Jurnal MIZANI: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Volume 5, No. 2, 2018, hlm. 6.

1945 (pasca amandemen yang memuat tentang PPHN) dengan memperhatikan hasil kajian Forum Gabungan Lembaga Negara (sesuai konsep PPHN yang ditawarkan) yang kemudian dirincikan secara jelas terkait materi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara, baik dari segi substansi, pengawasan, pertanggungjawaban, konsekuensi hukum serta hal lain yang dianggap perlu untuk diatur.

Melalui pengawalan atas langkah strategis tersebut, maka nantinya Pokok-Pokok Haluan Negara akan memiliki landasan yang kuat sebagai dasar penting dalam nuansa konstitusional. Sehingga keinginan untuk kembali mencapai pembangunan nasional melalui haluan negara dengan model Pokok-Pokok Haluan Negara akan sah secara konstitusional yang berujung pada kewajiban untuk menjadikan PPHN sebagai dasar pertimbangan dalam pengelolaan negara.

#### **F. IMPLIKASI PELAKSANAAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN) DI DALAM UUD 1945 TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN**

Arah pembangunan yang berlaku di Indonesia saat ini mengacu pada UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) serta Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 yang kemudian menjadi acuan dalam pembangunan nasional.

Berkaitan dengan keberhasilan dalam menekan pembangunan nasional yang jelas dan terukur, konsep strategi pembangunan jangka panjang melalui RPJPN dinilai belum begitu efektif pada pelaksanaannya sebab ketiadaan parameter yang jelas dalam mengukur keberhasilan pembangunan serta tidak adanya konsekuensi yang mampu menekan keseriusan para pelaksana yang kemudian semestinya menjamin atas terlaksananya arah pembangunan nasional sebagaimana yang diatur. Hal tersebut dapat secara jelas dilihat dari pijakan hukum terkait yang belum begitu tegas memuat mengenai sanksi ataupun konsekuensi terhadap kegagalan rencana pembangunan nasional.

Hal tersebut kemudian mendorong keperluan untuk mengatur bagaimana konsekuensi atas penetapan Pokok Pokok Haluan Negara yang termuat dalam UUD 1945 terhadap sistem pemerintahan yang akan berimplikasi pada pelaksanaan pengelolaan negara. Muatan pengaturan PPHN dalam UUD 1945, mengisyaratkan menegenai kedudukan hukum PPHN yang menjadi kuat serta mengikat. Atas dasar itu pelanggaran terhadap haluan negara harus memiliki dampak atau implikasi yang jelas. Baik itu dalam implikasi politik, sosial maupun hukum.<sup>266</sup> Sebab jika ditelesuri lebih lanjut, pada masa sebelumnya terkait implikasi terhadap pelanggaran haluan negara yang ada tidaklah bersifat mengikat dan hanya sebuah seruan moral saja<sup>267</sup>.

Sehingga akan memberikan dorongan yang begitu deras buntut membentuk rancangan konsekuensi terhadap penilaian kinerja Presiden maupun lembaga-lembaga negara terkait dalam menjalankan Pokok-Pokok Haluan Negara. Konsekuensi yang pernah menjadi penegasan dalam penerapan haluan negara dan mejadi pilihan paling ekstrem ialah pemakzulan (impeachment) terhadap presiden ketika dianggap gagal dalam melaksanakan tugasnya dalam menjamin keberlangsungan arah pembangunan negara sesuai dengan haluan negara yang telah diatur sedemikian rupa. Namun, pada intinya jika hal tersebut kembali diterapkan sebagai pilihan yang menjadi implikasi dari keberadaan PPHN maka akan sangat memungkinkan untuk membuka peluang terjadi benturan dengan sistem pemerintahan Presidensial.<sup>268</sup> Serta juga akan sangat memungkinkan bahwa pilihan konsekuensi tersebut akan dicampuri oleh kepentingan-kepentingan politis, sehingga sangat perlu dipertimbangkan kembalihkan kemunculan transaksi politik pada penilaian keberhasilan PPHN dalam pertanggungjawaban Presiden.

Maka dari itu kurang tepat kiranya jika kegagalan Pokok Pokok Haluan Negara oleh Presiden dipergunakan sebagai alat untuk melakukan pemberhentian karena akan merusak bangunan

---

266 Mei Susanto. *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 17 Nomor 3. 2017 Hlm 439

267 *ibid*

268 Marwan Mas, *Op cit.* hlm. 176

sistem presidensial itu sendiri serta juga bertentangan dengan konsep PPHN yang ditawarkan bahwa seharusnya tidak hanya memaknai pertanggungjawaban oleh Presiden melainkan seluruh lembaga terkait. Namun kekosongan akan pertanggungjawaban yang mengikat ialah peluang bagi munculnya keteledoran presiden serta lembaga negara terkait dalam menjalankan amanat yang berujung pada ketiadaan wibawa haluan negara yang telah pada dasarnya dimuat sebagai pesan konstitusional. Kondisi memberikan arah yang sangat jelas, untuk menghantarkan pada pembaharuan pilihan untuk menggagas pphn sebagai jalan yang mampu memberikan kejelasan terhadap ketercapaian arah pembangunan bangsa dengan jaminan konkrit, dengan muatan yang berimplikasi pada sistem pemerintahan sebagaimana berikut:

1) Konsekuensi keberhasilan terhadap anggaran lembaga

Pokok Pokok Haluan Negara sebagai hal yang menjadi acuan pembangunan nasional seyogyanya harus memiliki konsekuensi yang mengikat dan berkekuatan tegas agar menjadi perhatian mendasar bagi pelaksanaannya, salah satu elemen penting dalam menyokong ketercapaian atas pembangunan nasional ialah lembaga negara. Maka dari itu perlu diadakan suatu pembaharuan dalam menentukan pertimbangan sanksi terhadap lembaga negara yang tidak patuh dalam menjalankan amanat yang termuat dalam PPHN. Salah satu yang menjadi penting pada keberlangsungan kinerja lembaga negara ialah anggaran. Sehingga perlu secara sistematis menyinergikan antara keberhasilan substansi antara rencana pembangunan dalam model PPHN dengan APBN disetiap kementerian/ lembaga.

Relevansi atas percobaan untuk membentuk mekanisme keterkaitan anggaran lembaga terhadap pelaksanaan muatan Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diadopsi dari sistem yang diterapkan oleh pemerintahan Amerika Serikat atas apa sering terjadi apa yang disebut dengan “government shutdown” (Penutupan layanan pemerintahan) karena Kongres menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah. Berdasarkan laporan Congressional



Research Service, pemerintahan Amerika Serikat mengalami “government shutdown” pada tahun 1996 selama 21 hari dari 16 Desember 1995 sampai dengan 6 Januari 1996, dan pada tahun 2013 selama 16 hari dari 1 Oktober 2013 sampai dengan 16 Oktober 2013, serta terbaru pada saat pemerintahan Presiden Donald Trump berlangsung dua kali yakni pada 20-22 Januari 2018 dan akhir Desember 2018 sampai dengan Januari 2019. Hal tersebut menunjukkan bahwa badan legislatif dapat menggunakan hak anggaran sebagai ‘alat’ untuk mempengaruhi bahkan menentukan kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah.<sup>269</sup>

Berdasar atas hal tersebut, maka akan dibentuk suatu pembaharuan desain PPHN yang akan diarahkan berimplikasi pada penentuan anggaran lembaga negara, terlebih juga terdapat urgensi yang mendasari atas realitas yang terjadi selama ini bahwa ternyata Rencana Pembangunan yang disusun oleh Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) acapkali mengalami pergeseran substansi saat disusun dalam bentuk Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di kementerian keuangan<sup>270</sup> sehingga kemudian melalui desain PPHN yang digagas sudah semestinya dimuat ketegasan dan penguatan terkait perancangan anggaran. Berdasar pada realitas tersebut membuka ruang bagi pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara agar dikaitkan dengan pengaturan anggaran lembaga sebagai konsekuensi, sebab tentu lembaga negara merupakan pelaksana atas apa yang menjadi amanat dari muatan Pokok Pokok Haluan Negara.

Desain pemangkasan anggaran lembaga negara yang tidak mengindahkan amanah yang termuat pada Pokok Pokok Haluan Negara diwujudkan melalui pengontrolan yang berpijak pada hak anggaran yang dimiliki oleh DPR-RI namun kemudian kontrol atas hal tersebut tetap berada pada MPR pelaksanaan pembangunan yang notabene menggunakan instrumen pembangunan. Mengandung artian bahwa apabila Presiden

---

269 MPR RI. Konstitusionalisasi Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI. 2020. Hlm. 141-142

270 Marwan Mas. *Op cit.* Hlm. 177

dan Wakil Presiden, serta lembaga-lembaga negara lainnya melakukan pelanggaran ataupun gagal dalam melaksanakan kewajibannya terhadap muatan dari PPHN, maka MPR dapat memerintahkan DPR (dipertimbangkan bahwa sebagian anggota MPR adalah anggota DPR) agar menolak Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden serta Kementerian/Lembaga terkait. Sebagaimana pijakan yang telah secara jelas diatur oleh konstitusi Indonesia pada pasal 23 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan “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” sehingga akan berujung keseriusan Presiden dan Wakil Presiden serta kementerian/lembaga negara dalam melaksanakan amanat dari muatan PPHN dikarenakan akan mengandung konsekuensi pada penolakan rancangan anggaran yang berujung pada penggunaan anggaran sebelumnya.

## 2) PPHN sebagai objek angket DPR

Perlu dipahami satu bentuk kekuatan DPR ialah Hak angket, yang merupakan hak konstitusional DPR RI. Sebagaimana mengacu pada konstitusi negara Indonesia pada pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwasanya “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”

Penyelenggaraan hak angket DPR RI ialah sebagai bentuk perwujudan dari prinsip hukum tata negara yaitu check and balances. Pada dasarnya di Indonesia, konsep check and balances merupakan bagian dari hasil reformasi yang pada intinya ingin mewujudkan sistem perimbangan kekuasaan. Prinsip check and balances merupakan sarana kontroling antara cabang kekuasaan, sehingga konsekuensinya adalah ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif memiliki derajat yang sama karena dapat saling megontrol satu sama

lain.

Berdasarkan prinsip *check and balances*, maka kekuasaan Negara dapat dibatasi sehingga peyalahgunaan kekuasaan dapat ditanggulangi dengan baik. Pada prinsipnya, pemisahan atau pembagian kekuasaan adalah untuk menghindari kekuasaan absolut atau sentralisasi kekuasaan sehingga kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi.<sup>271</sup> Kemudian berkaitan dengan hal tersebut, agar Pokok Pokok Haluan Negara memiliki kekuatan yang mengikat dalam menjadi acuan pembangunan nasional yang serius bagi pemerintah, khususnya presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintah, sudah semestinya sangat diperlukan pengawasan yang jelas.

Hal demikianlah yang menjadi dasar untuk mengaggas desain PPHN menjadi objek pada hak angket DPR, yang dipahami sebagai hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang/kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>272</sup> Muatan relevansi antara Hak Angket terhadap Pokok Pokok Haluan Negara yang mengandung urgensi yang strategis tentulah sangat tepat menjadi perhatian oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Hak Angket.

Pada desain PPHN, Hak angket DPR-RI yang secara jelas berujung pada fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen terhadap kebijakan pengelolaan negara yang berdasar Pokok-Pokok Haluan Negara. Sejalan dengan desain tersebut Jimly Asshidiqie<sup>273</sup> merincikan bahwa terdapat beberapa fokus fungsi pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat, sebagaimana berikut:

1) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (Control of

271 Ni'Matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 2014 Hlm. 119

272 <https://www.dpr.go.id/tentang/hak-dpr> diakses pada 16 Juni 2021, Pukul 11.15 WIB

273 Ali Abdurrahman dkk. *Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945*. Bandung: PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. 2013. Hlm 229

Policy making)

- 2) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (control of policy executing)
- 3) Pengawasan terhadap penganggaran negara (control of budget implementation)
- 4) Pengawasan terhadap kinerja pemerintah (control of government performance)
- 5) Pengawasan terhadap pengangkatan jabatan publik (control of political appointment of public officials)

Penegasan pada rincian diatas menggambarkan bahwasanya akan ada jaminan konkrit atas pelaksanaan muatan PPHN oleh Presiden dan Lembaga negara jika konsep atas PPHN diakomodir menjadi salah satu objek hak angket DPR-RI. Sebagaimana pada tataran pelaksanaannya nanti, DPR-RI akan secara ekstra memperhatikan kebijakan pemerintah peforma pemerintah, serta hal lainnya mengenai muatan Pokok-Pokok haluan negara yang tentu akan berujuk pada konsekuensi tertentu sebagaimana pertimbangan DPR sebagai lembaga yang merefresentasikan suara rakyat.

Kemudian, beranjak atas pengimplementasian gagasan tersebut menjadi harapan atas perbaikan atas apa yang terjadi pada konsep ataupun model rencana pembangunan nasional pada masa sebelumnya, yang kemudian melalui DPR dengan fungsi pengawasannya atas hak angket akan terbentuk suatu komitmen bersama yang mengarah pada munculnya nilai positif atas pelaksanaan muatan Pokok -Pokok Haluan Negara.

- 3) Kegagalan implementasi PPHN sebagai sanksi sosial bagi presiden

Mengenai rencana pembangunan nasional negara Indonesia kedepannya yang diatur dalam muatan Pokok-Pokok Haluan Negara senyatanya ialah refresentasi dari kepentingan, tujuan bangsa dan negara Indonesia yang kemudian juga menjadi harapan bagi rakyat Indonesia untuk perbaikan bangsa. Kemudian mengandung konsekuensi bahwa ketidakberhasilan

presiden dalam melaksanakan muatan PPHN patut menjadi pertimbangan bagi rakyat Indonesia untuk menilai kinerja nyata Presiden serta wakil Presiden dalam mengarahkan pembangunan nasional yang bermuara pada ketidakpercayaan rakyat dalam muatan sanksi sosial.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa, pada sisi politik dan sosial terkait keberhasilan dalam menjalankan amanat dari muatan Pokok Pokok Haluan Negara tentu akan berpengaruh pada legitimasi yang dimiliki Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, sebab ketika muncul indikasi atas ketidakberhasilan dalam menjalankan amanah tersebut akan membuat Presiden dan lembaga-lembaga negara kehilangan legitimasinya. Sebab muara dari posisi Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tentulah harus merepresentasikan kepentingan pada kemajuan dan perbaikan negara, sebagaimana konsekuensi atas pasal 6A ayat (1) UUD NRI yang menerangkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan langsung oleh rakyat” mengandung artian mengenai pertanggungjawaban atas keberlangsungan pengelolaan negara ialah langsung kepada rakyat Indonesia secara menyeluruh.

Maka berkaitan dengan hal itu, tentulah Kebijakan Presiden dalam mengelola negara tentu akan menjadi poin sosrotan tersendiri oleh rakyat sebagai pihak yang memiliki kedaulatan tertinggi dalam negara demokrasi Indonesia. Sehingga akan menjadi pertimbangan khusus bagi Presiden terpilih jika ingin kembali mencalonkan diri pada periode selanjutnya sebagaimana yang dijamin dalam UUD NRI 1945 melalui pasal 7 yang menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”<sup>274</sup>

Adanya peluang untuk mencalonkan diri tersebut akan sangat mudah luntur dan hilang ketiga kegagalan Preside dalam mencapai cita pembangunan bangsa secara

---

274 Lihat pasal 7 UUD NRI 1945

nyata sudah disaksikan, yang kemudian akan bermuara pada terbentuk budaya malu (shameculture) bagi pemimpin bangsa. Sebagaimana secara historis bangsa Indonesia pernah belajar dari Presiden Ke-3 Indonesia, B.J. Habibie yang kemudian menolak kembali maju sebagai calon Presiden dikarenakan Pidato Pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR pada tahun 1999.<sup>275</sup>

Sehingga nantinya Presiden serta para lembaga negara akan lebih mempertimbangkan dengan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan roda pemerintahan yang berbasis atas muatan Pokok-Pokok Haluan Negara.

4) Penghargaan atas keberhasilan pencapaian terhadap muatan Pokok-Pokok Haluan Negara

Selain mengandung konsekuensi bernada ganjaran terhadap kegagalan pengimplementasian terhadap muatan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagaimana pada poin 1), 2), dan 3) diatas, perlu kiranya menata bagaimana terkait penghargaan atas keberhasilan pemerintah dalam hal menuntaskan amanat muatan Pokok-Pokok Haluan Negara. Dasar pertimbangan atas konsep pemberian penghargaan ini merujuk pada teori reward and Punishment yang menafsirkan bahwasanya reward (penghargaan) ialah bentuk penguatan positif dalam pemberian respon sebab diikuti dengan stimulus yang mendukung (Rewarding)<sup>276</sup>

Konsep penghargaan yang diberikan akan menjadi dorongan pada ekosistem yang sehat atas bagi pemerintah selaku pelaksana dalam hal melaksanakan pengelolaan negara yang sejalan dengan muatan pokok-pokok haluan negara. Perlu dipahami bahwa konsep penghargaan bagi keberhasilan dalam menjalankan dibentuk dari 2 arah, artinya baik dari pembentuk aturan pijakan atas PPHN (MPR) ataupun dari Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Secara eksternal, Pemberian penghargaan dapat dilakukan oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat terhadap jajaran pemerintah yang notabene-nya merupakan pihak yang

<sup>275</sup> Mei Susanto. *Op cit.*. Hlm 439

<sup>276</sup> Jhon W. Santrock. *Psikologi Pendidikan*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 273

melaksanakan pengelolaan negara berdasar pada muatan Pokok-Pokok Haluan Negara. MPR-RI dapat membentuk suatu konsep penghargaan khusus bagi kementerian/lembaga negara yang dinilai telah berhasil menuntaskan amanat PPHN sesuai dengan pokok muatan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi lembaga tersebut. Penghargaan tersebut akan merefresentasikan pula keseriusan MPR-RI dalam memperhatikan presentasi keberhasilan atas PPHN melalui sidang tahunan MPR-RI yang juga dipertimbangkan oleh Forum Gabungan Lembaga Negara (sesuai konsep PPHN yang ditawarkan).

Serta dalam hal Internal pemerintah sebagai pelaksana atas PPPHN, Presiden selaku kepala pemerintahan yang tentunya mempunyai kendala penuh dalam pengelolaan dan keberlangsungan pemerintahan dalam nuansa pembangunan nasional yang berkaca pada muatan Pokok-Pokok Haluan Negara. Dengan demikian, sangat relevan ketika Presiden mampu menginventarisir tingkat efektivitas institusi pemerintahan dalam menyokong keberhasilan PPHN yang kemudian disesuaikan untuk menjadi dasar dalam memberikan suatu tanda kehormatan. Hal ini juga sesuai dengan adanya kewenangan presiden sebagaimana yang diatur pad Undang Undang Nomor 20 tahun 2009 Tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan terkhusus pada pasal 1 poin 3 yang menerangkan bahwa “Tanda Kehormatan adalah penghargaan negara yang diberikan Presiden kepada seseorang, kesatuan, institusi pemerintah, atau organisasi atas darmabakti dan kesetiaan yang luar biasa terhadap bangsa dan negara” yang kemudian menjadi bukti keteladanan suatu institusi dalam berfokus pada ketercapaian PPHN sebagaimana yang telah diatur, yang kemudian tentu menggunakan parameter yang jelas dan terukur sebagaimana nantinya ditentukan oleh Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Maka dari itu, muara dari gagasan pemberian penghargaan bagi para pihak yang mampu menjalankan PPHN dengan baik ialah sebagai upaya untuk menciptakan dorongan bagi segala pihak terkait untuk secara lebih serius dalam hal memperhatikan pembangunan negara sesuai PPHN.

## **G REVITALISASI EKSISTENSI KEDUDUKAN MPR SEBAGAI LEMBAGA PALING REPRESENTATIF DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Sebelum membahas mengenai MPR lebih jauh, penting untuk mendudukan terlebih dahulu konsep teoritis struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat. Menurut I Gde Pantja Astawa<sup>277</sup>, perbincangan teoritik tentang sistem perwakilan, pada esensinya bicara mengenai struktur organisasi yang ada di Badan Perwakilan Rakyat (Parlemen). Untuk itu dikenal sistem perwakilan satu kamar (unicameral), dua kamar (bicameral), dan tiga kamar (trikameral/Multy Cameral).

Pertama, perwakilan satu kamar ialah sistem perwakilan dimana struktur organisasi yang ada dalam badan perwakilan rakyat hanya terdapat satu badan atau satu kamar saja. Dengan membandingkan konstitusi-konstitusi yang ada di Asia, sistem unicameral yang dianut oleh Brunei Darussalam, Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syria, Kuwait dan lain-lain, fungsi dewan atau majelis legislative dalam sistem unicameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur Negara.<sup>278</sup>

Sistem perwakilan dua kamar, merupakan struktur organisasi yang ada pada badan perwakilan rakyat, terdiri dari dua badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Barangkali terdapat dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bicameral. Alasan pertama ialah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (check and balances) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua ialah untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tak cukup terwakili oleh majelis pertama.<sup>279</sup>

---

277 I Gde Pantja Astawa, Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945, dalam Seminar Penguatan Lembaga Demokrasi DPD-RI Provinsi Jawa Barat yang diadakan oleh Universitas Pasundan bekerjasama dengan Sekretariat anggota DPD Provinsi Jawa Barat, 19 November 2005, Bandung, hlm. 1

278 Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR-RI*, (Bandung: Fokusmedia, 2009), hlm. 59.

279 *Ibid*, hlm. 60-61



Andrew. S. Ellis menyatakan bahwa dalam sistem yang kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum bisa disahkan. Dalam sistem lunak, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini menggambarkan bahwa selama ini sistem perwakilan Indonesia tumbuh dan berkembang dalam kerangka soft bicameral yang menjadikan Dewan Perwakilan Daerah sebagai majelis atau kamar kedua.<sup>280</sup>

Beriringan dengan eksistensi kelembagaan MPR yang terus berevolusi, Indonesia mulai akrab dengan sistem tricameral yang terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bentuk lembaga perwakilan mengarah/mengindikasikan kepada bentuk sistem tricameral. Hal ini tampak adanya tiga bentuk lembaga perwakilan (MPR, DPR, DPD) yang masing-masing memiliki tugas, wewenang, dan fungsi masing-masing.

Meminjam konsep pemikiran Jimly Asshiddiqie, setelah perubahan keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi Negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sebagai sistem unicameral atau bicameral, melainkan sistem tiga kamar (tricameral).

Oleh karena diadopsinya sistem tricameral, maka penting kiranya untuk terus melakukan upaya-upaya revitalisasi ketiga lembaga perwakilan tersebut, tak terkecuali MPR. Diskursus mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat tentu menuntut kita untuk menapak kilas sebelum amandemen UUD. Sebelum perubahan UUD 1945 pada awal era Reformasi (1999-2002), MPR berkedudukan pada tahta lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang amat besar. Hal tersebut dicerminkan melalui Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan

---

280 *Ibid*, hlm. 63

sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari ketentuan tersebut tampak bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Indonesia berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.<sup>281</sup>

Bahkan penjelasan pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen semakin mendukung konsep tersebut melalui perumusan “Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas....”.<sup>282</sup> Dengan demikian UUD 1945 sebelum perubahan memposisikan MPR sebagai lembaga tertinggi dengan kekuasaan tidak terbatas. Mulai dari memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Undang Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), hingga memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila dalam masa jabatannya Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar haluan negara (biasa disebut pemakzulan atau impeachment).

Asbabun Nuzul MPR diposisikan sebagai lembaga tertinggi Negara diuraikan oleh Padmo Wahjono yang merumuskan bahwa dahulu di negara Republik Indonesia diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR.<sup>283</sup> MPR dianggap tepat untuk mewakili seluruh rakyat karena diisi oleh keanggotaan DPR, Utusan Daerah, hingga Utusan Golongan. Supomo dalam Risalah Sidang Pembentukan UUD menyebut:<sup>284</sup> (utusan daerah, utusan golongan)

“Djadi dengan pasal ini, dengan ajat ini, panitia berkejakinan, bahwa seluruh rakjat, seluruh golongan, seluruh daerah-daerah akan mempunjai wakil dalam Madjelis Permusjawaratan Rakjat itu, sehingga madjelis itu memang dapat dianggap sebagai betul-betul pendjelmaan rakjat jang memegang kedaulatan rakyat... Madjelis Permusjawaratan Rakjat itu adalah sebagai pendjelmaan kedaulatan rakjat jang akan menentukan pokok-pokok dasar haluan negara untuk kemudian hari.”

---

281 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 85.

282 Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000, penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hlm. 4

283 Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1986), hlm. 112.

284 Himpunan Risalah Sidang-Sidang dari BPUPKI dan PPKI, hal 242-252

Namun, sejak Reformasi 1998 harus diakui telah terjadi perubahan radikal dalam sistem tata Negara.<sup>285</sup> Predikat MPR yang selama ini berposisi sebagai lembaga tertinggi negara telah dihapuskan (die gezamte staatgewalt liegi allein bei der Majelis), termasuk menghapuskan kewenangan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, atau memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena melanggar haluan negara. Hal ini tercermin dalam pernyataan Fraksi PDI-P yang diwakili oleh Pataniari S. bahwa:

“MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi melainkan berfungsi sebagai forum permusyawaratan tertinggi antara DPR dan DPD dalam rangka melaksanakan kekuasaannya. Jadi MPR bukan lembaga yang super body yang bisa membuat apapun, tanpa adanya ketentuan dalam konstitusi” (Pataniari, Risalah Rapat Ke-33 PAH I BP MPR, 22 Mei 2000).

Terkait hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (separation of power) berdasarkan prinsip checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>286</sup> Saat ini sebagai lembaga negara MPR mempunyai tugas dan wewenang yang mayoritas bersifat seremonial atau khusus seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 UUD 1945, yakni:

- 1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- 2) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

---

285 Damos Dumoli Agusman, *Indonesia dan Hukum Internasional: Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional*, Jurnal *Opinio Juris*, Vol. 15 Januari - April 2014.

286 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 147.

Kewenangan tersebut diejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa wewenang MPR sebagai berikut:<sup>287</sup>

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- 3) Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- 6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai

---

<sup>287</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

berakhir masa jabatannya.

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dan penetapan UUD 1945 adalah tugas seremonial, sedangkan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dan perubahan UUD 1945 adalah kejadian khusus. Artinya, MPR hanya berfungsi ketika peristiwa tersebut ada. Selain terdiri dari kewenangan eksplisit yang bersifat seremonial dan khusus, MPR juga memiliki kewenangan implisit (*implied powers*) dalam UUD 1945.<sup>288</sup> *Implied powers* tersebut diantaranya:<sup>289</sup>

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

Artinya, sekelas lembaga yang anggotanya sangat representatif selama ini hanya ditugasi tugas seremonial, tugas khusus, serta menjalankan *implied powers*-nya. Padahal, dengan kekuatan representasinya tersebut, harusnya MPR mampu dimaksimalkan dengan dibebankan tugas permanen yang mampu memberi sumbangsih besar terhadap pembangunan bangsa.

Jika ditilik lebih dalam, MPR sebagai lembaga pembentuk konstitusi (*the making of the constitution*) sekaligus sebagai pengawal ideologi negara (*the guardian of the state ideology*) sebenarnya memegang posisi strategis seperti berfokus pada amandemen Undang-Undang Dasar, dan berkaitan erat dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Menyadari hal tersebut, salah satu agenda reformasi yang dituntut oleh rakyat adalah pemberdayaan

---

288 Feri Amsari, "*Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN*", dalam Makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion* bertema: 11 April 2016, hal 4.

289 Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

MPR.<sup>290</sup> Penambahan kewenangan MPR dalam rangka revitalisasi eksistensi kedudukan mpr dalam sistem ketatanegaraan indonesia amat memungkinkan untuk dilakukan mengingat wewenang MPR saat ini mayoritas bersifat insidental dan tidak tetap.

Jika kita sadari, lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara lain sebab keanggotaan MPR diisi oleh anggota DPR dan DPD RI. MPR sebagai lembaga yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan suatu forum rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang bersandar pada Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.<sup>291</sup>

Dewan Perwakilan Daerah menyerap aspirasi dari masyarakat di daerah kemudian meneruskan penyerapan aspirasi tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam merancang undang-undang atau merumuskan kebijakan negara. Dalam hal ini, DPR merupakan lembaga perwakilan politik (political representation), DPD merupakan perwakilan daerah (regional representation), sedangkan MPR merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan yang merupakan wujud konkret dari kata “Permusyawaratan” pada sila Pancasila. Bahkan dulu, Soepomo menegaskan bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi sebab MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil di situ.<sup>292</sup> Hal senada juga diungkapkan oleh F.X. Sumitro dari F-KKI terhadap alternatif rumusan ketentuan tentang kedaulatan:

---

290 H. M. Thalbah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 68.

291 Anindita Purnama Ningtyas, dkk, *Memperkuat Kedudukan Mpr-Ri, Mengokohkan Wibawa Negara Dan Kepemimpinan Nasional*, Jurnal Majelis, Edisi 12, Desember 2019, hlm. 5.

292 Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara Republik Indonesia*, Jakarta, 1998, hlm. 293-294.

MPR adalah penjelmaan daripada rakyat, oleh karena itu MPR dibentuk anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan maksudnya supaya seluruh rakyat itu diwakili termasuk golongan-golongan yang mempunyai kepentingan itu, dan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi tidak ada lain.<sup>293</sup>

Guna mendesain eksistensi kedudukan MPR yang notabene merupakan lembaga yang paling representatif serta agar kewenangannya tidak hanya bersifat seremonial atau khusus semata, perlu diingat bahwa MPR tidak lagi melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dulu, dari pendapat Soepomo dalam sidang panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPK)) pada 18 Agustus 1945, beliau menyatakan bahwa:

“Kedaulatan Negara ada di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan Negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan itulah yang menetapkan UUD, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang mengangkat Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan Negara”.<sup>294</sup>

Dari konsep pemikiran diatas, dapat disimpulkan bahwa superioritas MPR dalam desain ketatanegaraan Indonesia disebabkan karena lembaga tersebut pemegang kekuasaan rakyat sepenuhnya. Alhasil, MPR dapat melakukan hal-hal apapun dengan kekuasaan yang tidak terbatas guna menjalankan kedaulatan tersebut. Secara teoritik, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:<sup>295</sup>

---

293 Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002, hlm. 372.

294 Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 70.

295 Catur Wido Haruni, *Menata Ulang Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Majelis, Edisi 12, Desember 2019, hlm. 59.

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut “legal power”.
2. No rival authority artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Namun, saat ini tidak dikenal lagi “hierarki” pelaksanaan kedaulatan yang menyebutkan bahwa MPR melaksanakan kedaulatan rakyat pada tingkat tertinggi.<sup>296</sup> Maka, posisi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara. Dengan demikian, kewenangan MPR dapat diperluas sepanjang terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Pertama, kewenangan MPR dapat ditambah melalui kewenangan menyusun Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional model Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) sebagai langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah sebagai pernyataan kehendak rakyat yang akan digariskan dalam Bab II UUD NRI Tahun 1945 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, PPHN merupakan kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai falsafah pancasila serta pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai rujukan atau arahan bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi terhadap kebijakan pembangunan pemerintah. Menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara dapat dikatakan sebagai pelaksanaan wewenang MPR yang paling produktif.<sup>297</sup>

MPR diletakkan pada posisi strategis untuk memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan pokok-pokok apa saja yang akan digunakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Hal ini dilandasi oleh pandangan Bagir Manan bahwa keberadaan GBHN dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan

---

<sup>296</sup> Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm. 74.

<sup>297</sup> Saldi Isra. *Lembaga Negara*. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2020) hlm. 146.



tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat.<sup>298</sup> Manan mengatakan:

“keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (planning system), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing)”.

Kewenangan MPR menyusun PPHN tidak hanya menyetujui lalu menetapkannya dan kemudian dibubuhkan cap MPR. Namun, rancangan PPHN disusun oleh MPR melalui bahan yang telah disurvei terlebih dahulu berdasarkan kebutuhan dan kondisi riil masyarakat oleh sebuah lembaga/tim khusus yang dibentuk yang terdiri dari perwakilan lembaga Negara dan dibahas bersama dengan melibatkan akademisi, berbagai kelompok dan masyarakat berkepentingan agar menghasilkan butir-butir haluan Negara yang sesuai kehendak rakyat.

---

298 Susi Dwi Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.

**Gambar 5.**  
Visualisasi Alur PPHN

# **SIKLUS**

## **POKOK-POKOK HALUAN NEGARA**



Konsep Forum Gabungan Lembaga Negara sendiri akan mengacu pada konsep joint session (sidang gabungan), yaitu forum yang bekerja untuk periode waktu tertentu yang sifatnya sementara. Forum Gabungan tersebut terdiri dari lembaga Negara lapis pertama ditambah Bappenas, yang terdiri dari:

1. Pemerintah tahun yang bersangkutan yang dalam hal ini Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas);
1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
4. Mahkamah Konstitusi (MK);
5. Mahkamah Agung (MA);

6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
7. Perwakilan Masyarakat Sipil;
8. Tokoh Agama;
9. Tokoh Masyarakat Adat;
10. Akademisi.

Konsep forum gabungan ini bertujuan agar pada tahap persiapan dan pertanggungjawaban PPHN melibatkan berbagai unsur, tidak bepatok/tidak mengagungkan satu lembaga saja. Hal ini guna menghindari kesan salah satu lembaga menjadi lembaga tertinggi Negara. Hal ini juga merujuk pada konsepsi demokrasi deliberatif yang dahulu digaungkan oleh J.M Bessete pada tahun 1980. Konsep deliberasi adalah prosedur sebuah keputusan dapat dihasilkan. Dengan kata lain, sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, dimana semua isu dibahas bersama khususnya oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dengan isu tersebut dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain.<sup>299</sup> Konsep deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi melalui diskursus publik ini merupakan langkah guna merealisasikan konsep demokrasi, *Regeirung der Regierten* (Pemerintahan oleh yang diperintah).<sup>300</sup>

Sehingga, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya PPHN merupakan produk bersama perwakilan lembaga Negara bersama dengan perwakilan masyarakat. MPR diposisikan sebagai “rumah permusyawaratan” bagi pembentukan PPHN. Namun secara keseluruhan, PPHN merupakan produk hasil inklusifitas seluruh lembaga Negara dan masyarakat Indonesia.

---

299 Candra Kusuma, *Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus 'Forum Konstituen' di Kabupaten Bandung*, tesis pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 37.

300 Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 126.

Pertimbangan lain, PPHN merupakan sebuah arah kehidupan bernegara yang merupakan cita-cita bersama yang barang tentu membutuhkan banyak sudut pandangan dalam penyusunannya. PPHN pun akan dimainkan oleh seluruh aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan Negara, bukan hanya dilaksanakan oleh satu lembaga saja.

Kedua, menurut Jimly Asshidiqie haluan negara menurut UUD NRI 1945, mencakup pengertian:

- a) Haluan negara yang tercantum dalam UUD NRI 1945;
- b) Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan MPR/S;
- c) Haluan negara dalam pengertian program kerja sebagaimana tertuang dalam GBHN yang ditetapkan dalam bentuk Tap MPR yang tersendiri; dan
- d) Haluan negara yang tertuang dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (ABPN).<sup>301</sup>

Indra Perwira mengelompokkan tiga model penstrukturan haluan negara ke dalam konstitusi yaitu melalui pembukaan, ketentuan hak asasi manusia (ekonomi dan sosial), dan prinsip-prinsip direktif.<sup>302</sup> Ketiga model formalisasi haluan negara tersebut tidak bersifat alternatif, tetapi dapat saja bersifat kumulatif. Dapat disimpulkan, konstitusi suatu negara dapat memiliki haluan negara pada bagian pembukaan saja namun tidak memiliki haluan negara pada ketentuan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip direktif. Namun bisa saja konstitusi suatu negara memiliki haluan negara baik pada bagian pembukaan, ketentuan hak asasi manusia, dan prinsip-prinsip direktif sekaligus (kumulatif).

I Dewa Gde Palguna menyatakan bahwa dasar haluan negara Indonesia memang harus berpangkal tolak dari Pembukaan UUD 1945. I Dewa Gde Palguna menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 bersifat programatik, dengan kata lain memuat arahan dan

---

301 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. BIP, 2007), hlm. 18.

302 Indra Perwira et. al., "[\*Plan the Development from the constitution: Expanding constitutional directives in the 1945 constitution of Indonesia\*](#)", hlm. 141-143.

perintah mengenai bagaimana negara akan dibangun. Dalam hal ini, Indonesia telah meletakkan haluan negaranya dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu:

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

Terdapat dua model Haluan Negara di dalam Konstitusi. Pertama, Model Haluan Negara dengan bentuk Directive Principles of State/Social Policy (DSPP); dan Kedua, Haluan Negara dengan model Parlemen-Super (super-parliament).<sup>303</sup> Model DSPP diartikan sebagai model yang mencantumkan prinsip-prinsip Haluan Negara di dalam konstitusi. Pada model ini, Haluan Negara yang tertuang di dalam Pembukaan konstitusi diturunkan ke dalam rumusan pasal-pasal di dalam teks konstitusi, seperti halnya di dalam konstitusi India, Irlandia, Brazil dan Filipina. DPSP pada dasarnya berisikan daftar kewajiban negara yang harus dipenuhi dalam lingkup hak-hak ekonomi dan sosial-budaya (khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, serta redistribusi ekonomi).<sup>304</sup>

Oleh karena diatur dalam konstitusi, norma DPSP ini masih bersifat abstrak. Oleh karenanya, DPSP ini masih perlu diejawantahkan ke dalam instrumen hukum yang lebih konkret dalam rumusan perencanaan indikatif. Terdapat dua model di dalam menurunkan DPSP ini. Salah satunya dengan mengamankan pembentukan undang-undang spesifik atau perundang-undangan lain yang memuat perencanaan pembangunan. Hal ini terdapat pada model Brazil, dimana pelaksanaan DPSP dimuat dalam Plano

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

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

Plurianial sebagai undang-undang perencanaan.

Sedangkan, Model Parlemen-Super memiliki struktur konstitusi yang berbeda, pada model ini penerjemahan prinsip-prinsip Haluan Negara dilakukan oleh lembaga Parlemen-Super yang dianggap merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, sehingga kedudukannya berada di atas lembaga lembaga negara lainnya (Lembaga Tertinggi Negara).<sup>305</sup> Model ini merupakan GBHN zaman dahulu kala yang memperkenalkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara.

Memang secara tidak langsung, haluan Negara dibidang-bidang tertentu telah termuat dalam konstitusi. Seperti sektor pendidikan yang tercermin di pasal 31, perekonomian di pasal 33, fakir miskin dan anak-anak terlantar yang diatur dalam pasal 34. Artinya, haluan Negara di Indonesia terklasifikasikan sebagai Haluan Negara dalam pengertian yang luas, yaitu termasuk di dalamnya adalah UUD dan TAP MPR. Bukan tergolong sebagai Haluan Negara dalam pengertian yang sempit yaitu GBHN itu sendiri.

Norma haluan Negara dinormakan dalam pembukaan UUD hingga pasal-pasal dalam UUD perlu diejawantahkan ke dalam peraturan dibawahnya. Dengan mempertimbangkan MPR sebagai lembaga paling representatif, maka Haluan Negara merujuk pada satu dokumen yang dibungkus dalam format hukum Ketetapan MPR dengan lebih dahulu mempertimbangkan keunggulan Ketetapan MPR dari segi kekuatan hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan, hingga bagaimana proses perubahan Ketetapan MPR. Keberadaan ketetapan MPR secara implisit diatur dalam UUD 1945, meskipun tidak secara tegas (eksplisit) sebagaimana bentuk undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Bagir Manan mengidentifikasi materi muatan Tap MPR ke dalam 4 (empat) kelompok yaitu:<sup>306</sup>

---

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

306 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung, Armico, 1987), hlm. 31-34.

1. Yang bersifat mengatur;
2. Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung;
3. Yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*);
4. Yang materinya bersifat pernyataan (*deklarasi*).

Namun dengan tidak berwenangnya MPR menetapkan GBHN, maka MPR tidak lagi berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Hal ini menjadi anomali ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 menempatkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Terkait hal ini, penting kiranya untuk melakukan revitalisasi kedudukan ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan memberikan kewenangan kepada MPR untuk kembali mengeluarkan ketetapan MPR yang bersifat mengatur terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan PPHN. Hal ini dikarenakan dalam periode era reformasi, TAP MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau meligitimasi kepentingan kekuasaan.<sup>307</sup> MPR hanya boleh membuat peraturan sebatas bila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih dalam hal ini UUD NRI Tahun 1945.

Ketetapan MPR terkait PPHN tersebut tentu akan menjadi rujukan bagi aturan dibawahnya sebagaimana yang disampaikan dalam *stufenbau theory*-nya Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi yang lebih rendah daripadanya.<sup>308</sup>

---

307 Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010). Hal. 34.

308 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007), hlm. 42.

## H. PERAN STRATEGIS DAN KEWENANGAN MPR DALAM MENETAPKAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)

Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) atau yang dahulu disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) merupakan landasan politik hukum pembangunan nasional. Tanpa PPHN, hanya presiden yang menentukan peta politik pembangunannya sendiri. Setelah mengakhiri masa berlakunya saat amandemen UUD, GBHN pun digantikan dengan RPJPN. Meskipun GBHN dan RPJPN sama-sama merupakan dokumen perencanaan pembangunan, namun kedua dokumen tersebut berbeda secara esensi, substansi, dan eksistensi. GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang hendak dicapai. Sementara, RPJPN adalah sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh pemerintah dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi pemerintah yang sedang memerintah.<sup>309</sup>

Menurut perspektif hukum administrasi negara, perencanaan lazim dipahami sebagai suatu tindakan-tindakan yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan tertentu.<sup>310</sup> Perencanaan tersebut sangat erat kaitannya dengan arah, tujuan, panduan, pembatasan, serta pemberian wewenang kepada pemerintah yang membutuhkan konsistensi. Sulit rasanya jika arah dan tujuan Negara tersebut diejawantahkan dalam visi dan misi pemerintah yang mengikuti pola periodisasi, sehingga tidak ada jaminan kesinambungan bagi pemerintahan yang tengah berkuasa dalam menjalankan kebijakan atau program yang sudah ditetapkan rezim sebelumnya.

Selama ini, masyarakat memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan, bersandar pada sudut pandang the founding fathers, diketahui bahwa esensi Pancasila yang menjadi sumber dari segala sumber hukum Indonesia sejatinya memang menghendaki demokrasi perwakilan,

309 A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Publishing, cet. II, 2009), hlm. 32.

310 Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 112.



dengan tegasnya frasa “...dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Klaim ini sejalan dengan pendapat Hatta:

“Indonesia Merdeka haruslah suatu Republik, yang bersendi kepada pemerintahan rakyat, yang dilakukan dengan perantara wakil-wakil rakyat atau Badan-badan Perwakilan. Dari wakil-wakil atau dari dalam Badan-badan Perwakilan itu terpilih anggota-anggota pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara. Dan pemerintah ini senantiasa takluk pada kemauan rakyat, yang dinyatakan atau oleh Badan-badan Perwakilan Rakyat...”<sup>311</sup> Ditambahkannya, demokrasi Indonesia yang berintikan mass protect atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong.<sup>312</sup>

Demokrasi perwakilan tersebut memberikan legitimasi kepada MPR untuk dapat menyusun arah dan tujuan pembangunan Negara karena keanggotaannya memiliki representasi yang beragam. Menukilkan pendapat dari S.M Amin bahwa “Apabila di dalam suatu negara terdapat adanya lembaga-lembaga negara yang memiliki kekuasaan tertentu maka kedaulatan mempunyai hubungan yang erat dengan lembaga-lembaga tersebut.”<sup>313</sup> Dalam hal ini, MPR merupakan lembaga Negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

“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.”

Jadi, lembaga MPR diisi oleh para wakil rakyat dan wakil daerah yang masing-masing membawa mandat dari rakyat karena dipilih melalui pemilihan umum yang dipilih langsung oleh rakyat. Dengan kata lain, MPR adalah lembaga Negara yang

311 Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1976), hlm. 117

312 Zulfikri Suleman. *Demokrasi Untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2010), Hlm. 191

313 S.M. Amin, *Demokrasi Selayang Pandang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), hal 33

mempergunakan nomenklatur Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan tempat berkumpulnya rakyat untuk bermusyawarah menentukan nasib bangsa dan Negara. Oleh karenanya, lembaga ini dianggap sebagai representasi rakyat secara lengkap sekaligus merepresentasikan daerah sebagai suatu entitas yang dapat merepresentasikan kepentingan masyarakat melalui perannya sebagai penyusun PPHN atau dapat disebut sebagai miniatur masyarakat. Sehingga mekanisme penyusunan PPHN sangat kental dengan cita rasa Pancasila dan nilai-nilai demokrasi Indonesia sebagaimana disebutkan dalam sila ke-4 “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan permusyawaratan/perwakilan”.

Mengenai MPR, dalam risalah sidang Perubahan UUD 1945, Fraksi PDI-P,<sup>314</sup> Fraksi PDU,<sup>315</sup> Fraksi KKI,<sup>316</sup> Fraksi TNI/POLRI,<sup>317</sup> dan Fraksi Utusan Golongan<sup>318</sup> mengusulkan MPR sebagai lembaga yang permanen, sedangkan yang lain mengusulkan agar MPR sebatas joint session antara DPR dan DPD. Bila dipelajari risalah perubahan UUD 1945, bahwa MPR yang memiliki anggota tersendiri akan menjadi sebuah kamar (lembaga permanen), sebab MPR selain diusulkan memiliki anggota tersendiri, juga diusulkan memiliki pimpinan yang terpisah dan kewenangan tersendiri. Hal ini dapat dilihat pada Fraksi PPP, Fraksi PKB, dan Fraksi Utusan Daerah yang menyatakan bahwa MPR merupakan joint session tapi mengusulkan memiliki anggota tersendiri.

Dalam pandangan Bagir Manan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur tetapi badan yaitu bukan DPR dan DPD. Seperti congress di

---

314 Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc 1 BP MPR 19 September 2001, Nomor 23012812001, hal. 30-31.

315 Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR, 2000, *Ibid.*, hal. 24-25.

316 Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR.. 2001, *Ibid.*, hal. 37-39.

317 Lihat *Ibid.* .. hal. 5-7. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-31 Panitia Ad Hoc 1...2000. *Ibid.* , hal. 48

318 Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR 7 Juni 1000, hal. 20-2 1.

Amerika Serikat yang terdiri dari Senate dan House of Representatif. Jika anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri.<sup>319</sup> Dengan demikian, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat.

Maka, sebagai konsekuensi logis dari statusnya sebagai permanen body, maka MPR harus pula diberikan kewenangan permanen yang dalam hal ini menetapkan PPHN, tidak hanya pada kewenangan yang bersifat seremonial dan khusus. Jika dibandingkan, congress di Amerika Serikat sekalipun hanya forum pertemuan kedua lembaga, namun memiliki kewenangan tetap untuk meletakkan dan memungut pajak, bea, pungutan, dan cukai meskipun tergolong sebagai lembaga ad hoc. Hal ini tampak pada section 8 yang menegaskan.<sup>320</sup>

*“The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;*

*To borrow Money on the credit of the United States....”*

Sebagai produk yang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), sistem perencanaan dan pembangunan model PPHN dapat dibaca secara terbuka oleh semua organ negara, dan dapat pula diterjemahkan ke dalam berbagai bahasa di dunia, sehingga organ-oragan negara-negara lainpun mengetahui bagaimana kondisi perkembangan dan penegakan hukum di Indonesia.<sup>321</sup>

Untuk mengatur secara rinci mengenai haluan Negara, berbagai pilihan bentuk hukumpun tersedia. Mulai dari diatur langsung dalam UUD 1945, diatur melalui Ketetapan MPR, atau diatur melalui UU. Jika dilakukan perbandingan diantara ketiga bentuk hukum tersebut, maka bentuk pilihan hukum yang paling ideal untuk menjabarkan

319 Bagir Manan, *“DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru”*, Op Cit, hlm.84

320 Article I, Section 8, Clause 1 of the United States Constitution

321 M. Solly Lubis, *Reformasi Politik Hukum: Syarat Mutlak Penegakan Hukum yang Paradigmatik*, dalam rangka ulang tahun ke 80 M. Solly Lubis pada tanggal 11 Februari 2010, hlm. 2.

PPHN secara rinci ialah Ketetapan MPR dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. TAP MPR memiliki kedudukan strategis dibandingkan dengan produk hukum lain kecuali UUD dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indarti yang mengutip Pendapat A.Hamid Antamimi, TAP MPR berfungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD, karena UUD mengatur hal-hal yang pokok saja. Pengaturan lebih lanjut tersebut untuk mengarahkan haluan negara yang tertuang di dalam GBHN<sup>322</sup> (yang dalam hal ini adalah PPHN).
2. TAP MPR tidak dapat dijadikan objek pengujian. Hal ini didasarkan oleh Pengelompokan norma hukum berdasarkan teori Hans Nawiasky terdiri atas:<sup>323</sup>
  - a) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
  - b) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
  - c) *Formell gesetz*: Undang-undang.
  - d) *Verordnung en Autonome Satzung*: secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

TAP MPR dan UUD diklasifikasikan sebagai *Staatsgrundgesetz*, sehingga kedudukan TAP MPR dianggap sebagai pokok Negara yang berada dalam satu kelompok dengan UUD sehingga tidak dapat dilakukan pengujian, sama halnya dengan UUD. Namun, TAP MPR dimungkinkan menjadi batu uji dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung.

3. Pembentukan dan perubahan Ketetapan MPR tidak

---

322 Maria Farida Indarti, *Ilmu.., Op Cit.*

323 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 291.

seberat bila dibandingkan dengan perubahan UUD 1945, sebagaimana ditentukan pasal 95 ketetapan MPR No 1/MPR/1983.

Dengan memperhatikan keunggulan TAP MPR tersebut maka TAP MPR dirasa menjadi produk hukum yang paling tepat dan strategis untuk mengatur materi PPHN. Hal ini dilatar belakangi oleh sifat TAP MPR yang mengatur keluar dan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang diakui secara yuridis di Indonesia. Kedudukannya pun telah diakui secara yuridis sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari pada peraturan perundang-undangan lainnya di bawah UUD NRI 1945.

Terlebih, jika haluan Negara dirancang dalam bentuk undang-undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) seperti yang berlaku saat ini, maka sangat memungkinkan sewaktu-waktu haluan Negara ini berubah-ubah karena dapat dilakukan pengujian melalui constitutional review di Mahkamah Konstitusi. Walaupun memang saat ini percobaan pengujian tersebut jarang dilakukan, namun peluang mudah berubah-ubahnya haluan Negara dalam bentuk undang-undang saat mungkin terjadi.

## **I. HUBUNGAN MPR DENGAN LEMBAGA NEGARA LAIN DALAM MENGATUR DAN MENETAPKAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)**

Konsepsi terkait lembaga negara yang berkewenangan dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia, hal tersebut identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara.<sup>324</sup> Lembaga negara berdasarkan fungsinya dapat dibedakan seperti yang dijelaskan oleh Montesquieu yang terdiri dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Penggolongan lembaga Negara berdasarkan kedudukannya menurut George Jellinek adalah, pertama, lembaga negara utama atau lembaga negara primer (*main state's organs* atau *primary*

---

324 Jimly Asshiddiqie, *Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945*, (Makalah disampaikan dalam ceramah pada "Forum Strategis Bank Indonesia", Jakarta, Selasa, 29 Agustus 2006), hlm. 1.

*constitutional organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara (*legislatif*, eksekutif atau yudikatif), dan kedua, lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*), yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.<sup>325</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945.<sup>326</sup> Ke-34 lembaga Negara tersebut dikelompokkan menjadi lembaga Negara lapis satu, kedua, dan lapis ketiga. Organ-organ konstitusi pada lapis pertama, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Lembaga Negara pada lapis kedua Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

1. Menteri Negara;
2. Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepolisian Negara;
4. Komisi Yudisial;
5. Komisi pemilihan umum;
6. Bank sentral.

---

<sup>325</sup> Roestandi, Achmad, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005). Hal 108

<sup>326</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008), hlm. 403-407.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (presidential policy) atau beleid presiden.

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip checks and balances, di mana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain.<sup>327</sup> Menurut Black Law Dictionary, checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches. See also separation of power.<sup>328</sup> Tujuan checks and balances adalah memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga negara dan membatasi kesewenangan lembaga Negara dalam rangka menjalankan amanat rakyat. Hal ini mengindikasikan sistem checks and balances dalam penyelenggaraan kekuasaan memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan.<sup>329</sup> Sistem ini mencegah terjadinya overlapping antar kewenangan yang ada.<sup>330</sup>

PPHN yang akan digagas tidaklah serupa dengan GBHN pada masa Orde Baru. GBHN pada Orde Baru hanya mengikat Presiden dan jajarannya atau dengan istilah lain hanya sebagai Haluan Eksekutif, karena GBHN tidak merumuskan pokok-pokok kebijakan lembaga Negara lainnya, sehingga kegagalan dalam menjalankan GBHN dapat dijadikan sebagai dasar melakukan pemakzulan terhadap Presiden (impeachment). Namun, konsep PPHN yang akan digagas ini mengikat semua cabang kekuasaan, baik itu eksekutif, legislatif, hingga yudikatif. Artinya, seluruh lembaga Negara baik itu dalam lingkup kekuasaan legislatif, yudikatif, hingga lembaga

327 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 2.

328 *Black Law Dictionarry By Henry Campbel*, (St. Paul: West Publishing Co., 1990), h. 238

329 A. Fickar Hadjar ed. al, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003), h. 4.

330 *Ibid*

Negara bantu lainnya akan dirumuskan pokok-pokok kebijakannya. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya dapat terharmonisasi dan berkesinambungan.

Dalam rangka menyusun dan mengendalikan PPHN, maka dibutuhkan sinergitas antara lembaga Negara untuk dapat melahirkan kolaborasi yang positif untuk memaksimalkan penerapan PPHN sebagai haluan bernegara dalam rangka mencegah kesewenang-wenangan seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”.<sup>331</sup> Hal ini juga dimaksudkan agar MPR tidak diposisikan sebagai lembaga tertinggi Negara yang memiliki kekuasaan besar dalam hal menerapkan PPHN. Semua lembaga Negara berkewajiban melaksanakan PPHN sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Dibawah ini dijabarkan bentuk sinergitas beberapa lembaga Negara yang bersifat strategis dalam pelaksanaan PPHN:

#### 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

MPR diposisikan sebagai lembaga yang menyusun PPHN melalui Badan Pekerja MPR-RI berdasarkan bahan/materi yang berasal dari kajian Forum Gabungan Lembaga Negara yang dibentuk guna mempersiapkan rancangan PPHN (pendekatan demokratis dan partisipatif) dengan menjadikan TAP MPR sebagai bentuk payung hukum. Kedudukan MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk menyusun PPHN didasari atas posisi strategisnya sebagai lembaga Negara paling representatif yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sehingga diharapkan mampu menampung aspirasi masyarakat sebagai manifestasi dari frasa “Permusyawaratan Rakyat”. Dalam sidang tahunan MPR, PPHN akan dijadikan dasar untuk menilai laporan kinerja yang dibacakan oleh Presiden yang melibatkan Forum Gabungan Lembaga Negara dan gabungan masyarakat sipil guna mengukur tingkat keberhasilan.

#### 2) Presiden dan Wakil Presiden

---

331 Jimly Asshidie, *Konstitusi dan... Op Cit.*, hlm. 129.



Presiden sebagai kepala pemerintahan sesuai pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 akan menjalankan PPHN sebagai haluan bernegara yang akan menjadi pedoman bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, termasuk dalam pembuatan RAPBN yang harus sesuai dengan kebutuhan dalam menjalankan PPHN. Presiden juga berwenang untuk membentuk produk hukum sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan PPHN dalam bentuk Perpres Rencana Kerja Pemerintah.

Namun, kegagalan dalam menjalankan PPHN tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan impeachment terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai langkah extra-ordinary mendakwa pejabat public (public officials), menurut Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, pemakzulan bukan perkara biasa sehingga seringkali dikatakan semacam “political earthquake” dan “extra-ordinary political event”.<sup>332</sup> Karena itu, ketentuan impeachment amat penting mengingat krisis dan konflik antara lembaga Negara kerap terjadi dan dapat mengancam keberlangsungan pemerintahan.<sup>333</sup>

Pemakzulan Presiden di Indonesia akan tetap diawali oleh proses politik yang selanjutnya dibuktikan dengan proses hukum. Fakta politik berada di lembaga perwakilan, yakni DPR dan MPR sebagai penjelmaan wakil rakyat/warga Negara dengan keputusan politik. Keputusan MPR dalam menjalankan fungsinya, yakni memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatan aktifnya adalah putusan non-yuridis atau dikenal dengan istilah putusan politik (politieke beslissing). Sedangkan putusan peradilan (judicieele vonnis) berada di tangan Mahkamah Konstitusi.<sup>334</sup> Sekalipun indikator keberhasilan PPHN akan dirancang, namun hal tersebut tidak tepat untuk dijadikan dasar

---

332 Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan “Presiden Sial” atawa “Presiden Sialam”*, dalam Makalah 11-13 Mei 2007, Bukittinggi, hlm. 12.

333 Aulia A. Rahman, *“Sistem Pemerintahan Presidential Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi”*, Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2008, hlm. 398.

334 Saldi Isra, Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010, hal. 47.

impeachment bagi Presiden. Hal ini disebabkan karena PPHN tidak hanya dijalankan oleh kekuasaan eksekutif, namun dijalankan pula oleh seluruh lembaga Negara, seperti Bank Indonesia, Mahkamah Agung, hingga Mahkamah Konstitusi. Bahkan, dijalankan pula oleh lembaga Negara yang tidak bertanggungjawab kepada Presiden, seperti DPR. Seperti diketahui, Bank Indonesia dapat menerbitkan peraturan lembaga yang dapat diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan karena mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia tentang Mata Uang. Senada dengan hal tersebut, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi juga dapat mengeluarkan peraturan lembaga yang mengikat pihak lain yang akan beracara di persidangan. Permasalahannya, jika lembaga-lembaga tersebut gagal menjalankan kewenangannya sesuai apa yang hendak dicapai melalui PPHN, maka hal itu tidaklah murni kesalahan Presiden karena ada lembaga-lembaga tertentu yang tidak bertanggungjawab kepada Presiden. Lebih jauh, pemerintahpun tidak dapat menurunkan pejabat-pejabat tinggi pada lembaga Negara tersebut oleh karena lembaga itu tidak dapat/tidak berhasil menjalankan PPHN. Sehingga, tidaklah tepat menjadikan kegagalan dalam menjalankan PPHN menjadi dasar impeachment bagi Presiden, karena PPHN mengikat semua cabang kekuasaan, tidak hanya cabang kekuasaan eksekutif.

### 3) Dewan Perwakilan Rakyat

DPR merupakan lembaga negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi representasi sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 20A UUD 1945.<sup>335</sup> Maka dalam hal mengawasi penyelenggaraan PPHN, DPR dapat menggunakan instrumen RAPBN. Apabila RAPBN yang diajukan oleh pemerintah tidak relevan dengan arahan yang ditentukan dalam PPHN,

---

<sup>335</sup> Aay Muh. Furkon, Bawono Kumoro, Ingrid Galuh Mustikawati, dan Maya Thatcher, *Penelitian Kebijakan Peningkatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang* (Jakarta: The Habibie Center, Mei 2012), hlm. 25-26

maka DPR dapat melakukan penolakan dan meminta pemerintah untuk melakukan penyesuaian.

Hal ini selaras dengan ketentuan pasal 23 ayat (2) yang berbunyi “Rancangan undang-undangan anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”. Sebagaimana yang tertera dalam pasal 23 ayat (3) pula “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.” Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan yang harus diutamakan.<sup>336</sup> Beliau menjelaskan:

“.....fungsi kontrol inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja Negara yang telah ditetapkan.”<sup>337</sup>

Terkait dengan fungsi anggaran, ketika membahas rancangan anggaran yang diajukan Presiden, DPR terikat dengan berbagai keterbatasan. Misalnya, sebagaimana diatur dalam pasal 15 ayat (5) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Namun, norma tersebut dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013, yang pada intinya menyatakan bahwa pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (sering disebut sebagai “satuan tiga”) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden, karena

---

<sup>336</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 165

<sup>337</sup> *Ibid.*

pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut diimplementasikan.<sup>338</sup>

Namun oleh karena RUU APBN harus merujuk pada Pokok-Pokok Haluan Negara, maka pembahasan Rancangan APBN harusnya dilakukan oleh Presiden bersama dengan DPR dan DPD dalam bentuk *join session* MPR. Berkaca pada realitas selama ini, Rencana Pembangunan yang disusun Bappenas acapkali mengalami pergeseran substansi saat disusun dalam bentuk Rancangan-APBN di Kementerian Keuangan.<sup>339</sup>

DPR juga berwenang menjalankan fungsi pengawasan kebijakan pemerintah yang mengacu pada PPHN. Fungsi pengawasan sangat terkait dengan pelaksanaan hak-hak DPR secara kelembagaan (institusional) dan hak-hak DPR secara keanggotaan (individual). Pelaksanaan pengawasan DPR melalui hak DPR seperti penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sementara itu, pengawasan yang dilakukan anggota DPR meliputi hak mengajukan pertanyaan, serta hak mengajukan usul dan pendapat. Karena bagaimanapun juga, sesuai pendapat Van Devanter bahwa badan legislatif tidak akan dapat menjalankan fungsi legislasi dengan baik apabila badan legislatif tidak memperoleh informasi yang dibutuhkan terkait pelaksanaan suatu undang-undang oleh Pemerintah.<sup>340</sup>

Dalam kaitannya dengan PPHN, bilamana terdapat kebijakan atau agenda pemerintah yang harus dimintakan keterangan oleh DPR, maka hak interpelasi memungkinkan DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah soal PPHN yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat. DPR juga dapat menggunakan hak angketnya untuk melakukan

---

338 Saldi Isra, *Lembaga Negara... Op Cit*, hlm. 47.

339 Prof. Dr. Marwan Mas, S.H., M.H, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018) hlm. 177

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

penyelidikan atas pelaksanaan suatu undang-undang dan/ atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan PPHN. DPR juga dapat menyatakan pendapat, untuk hal-hal yang berkaitan dengan: (1) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; (2) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; (3) atau dugaan melakukan pelanggaran seperti dijelaskan dalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Hal ini merujuk pada pendapat Andrew Beale, bahwa selain menetapkan anggaran, badan legislatif bertanggungjawab pula untuk memastikan anggaran yang telah ditetapkan tersebut dilaksanakan secara tepat dan efisien.<sup>341</sup>

#### 4) Dewan Perwakilan Daerah

DPD menjalankan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di daerah dengan batasan yang jelas berdasarkan PPHN. Meski tidak dinyatakan secara eksplisit, tidaklah berarti DPD tidak memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>342</sup> Fungsi legislasi DPD yang terwujud dalam UUD NRI Tahun 1945 melalui frasa “dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang” dan frasa “ikut membahas rancangan undang-undang” dapat membuat DPD turut mengawasi jalannya PPHN melalui norma yang diturunkan dalam berbagai undang-undang.

DPD juga diberikan kewenangan setara dengan DPR dalam hal penetapan rancangan undang-undang APBN menjadi APBN. Selama ini, ketentuan mengenai penetapan APBN termaktub dalam pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:

“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”.

Berdasarkan pasal tersebut, Dewan Perwakilan Daerah tidak

---

<sup>341</sup> Andrew Beale, *Essential Constitutional Law* (2nd Ed), London, Cavendish Publishing, 1997, hlm. 20.

<sup>342</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara... Op Cit*, hlm. 97.

diberi kewenangan layaknya Dewan Perwakilan Rakyat untuk memiliki suara yang dapat diperhitungkan dalam hal menentukan rancangan undang-undang APBN menjadi undang-undang. Peranan DPR dalam penetapan undang-undang APBN digambarkan melalui Pasal 174 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3:

“Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.”

Seharusnya, Indonesia memberikan ruang untuk membangun sistem check and balances dengan DPR agar APBN benar-benar hadir sebagai representasi politik dan representasi daerah. Selama ini, Putusan Mahkamah Konstitusi hanya menentukan bahwa DPD memiliki wewenang yang sama atau sebanding dengan kewenangan DPR dan Presiden dalam membahas rancangan undang-undang, namun terbatas pada 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 sebagaimana yang dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Maka dari itu, untuk mengadopsi sistem check and balances antara DPR dan DPD, maka DPD diberikan kewenangan yang sama dalam hal memberi persetujuan rancangan undang-undang APBN.

DPD juga dapat menggunakan fungsi pengawasannya dalam hal yang berkenaan dengan (1) otonomi daerah, (2) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, (3) hubungan pusat dan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (5) pelaksanaan APBN, (6) pajak, (7) pendidikan, dan (8) agama. Dalam

pelaksanaannya, hasil pengawasan DPD tersebut akan disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Lebih lanjut, pengawasan terhadap jalannya PPHN dapat diwujudkan melalui hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPD yang terdiri dari: (a) hak bertanya, (b) hak menyampaikan usul dan pendapat, (c) hak memilih dan dipilih, (d) hak membela diri, (e) hak imunitas, (f) hak protokoler, dan (g) hak keuangan dan administratif.

5) Mahkamah Agung

Menimbang bahwa TAP MPR tidak dapat dilakukan pengujian sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya, dan merujuk pula pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 yang *expressive verbis* menyatakan bahwa pengujian ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi sehingga tidak berwenang menguji Ketetapan MPRS/MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945.<sup>343</sup> Maka, penambahan kewenangan pada Mahkamah Agung untuk menjadikan TAP MPR sebagai batu uji pengujian peraturan perundang-undangan adalah sebuah pilihan.

Hal tersebut didasarkan atas harapan agar tercipta keselarasan antara peraturan perundang-undangan dan PPHN karena PPHN tidak hanya mengikat bagi kekuasaan eksekutif, namun mengikat pula bagi seluruh lembaga Negara. Sehingga sangat memungkinkan apabila Presiden dan Lembaga Negara mengeluarkan peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk Peraturan Presiden maupun Peraturan Internal Lembaga yang bertentangan dengan PPHN. Hal ini dilakukan untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dengan dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya.<sup>344</sup>

343 *Ibid*, hlm 177.

344 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 25.

6) Kepala Daerah

Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah sebagai bentuk pelaksanaan dari Ketetapan MPR tentang PPHN serta menyesuaikan PPHN dengan potensi daerah masing-masing sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

**J. BENTUK KEBIJAKAN DAN KEWENANGAN PEMERINTAH GUNA MENYUSUN CETAK BIRU (BLUEPRINT) PEMBANGUNAN BERDASARKAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)**

Setelah MPR menyusun dan menetapkan PPHN, tentu Presiden sebagai penyelenggara sistem pemerintahan harus kembali menerjemahkan butir-butir PPHN menjadi lebih spesifik dalam periode jabatannya. Jika dilihat dari peristiwa terdahulu, setelah amandemen UUD 1945 Indonesia mendeklarasikan dirinya sebagai penganut sistem pemerintahan presidensial. Pondasi sistem pemerintahan presidensial tercermin pada pasal 1 ayat (2) dan dipertegas melalui pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, yang menegaskan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal tersebut mempertegas kedudukan Presiden sebagai kepala negara (head of state) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (head of government) tidak dapat dipisahkan dan dipilih langsung oleh rakyat, sehingga Presiden memiliki kewenangan sebagai “the sovereign executive” untuk menjalankan “independent power” dan “inherent power”.<sup>345</sup> Hal ini senada yang diungkapkan oleh Rett R. Ludwikowsk “The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government”.<sup>346</sup>

345 Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 226

346 Rett R. Ludwikowski. *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*. Boston University International Law



Butir-butir PPHN yang dinormakan melalui TAP MPR tentu membutuhkan aturan lebih lanjut untuk menjadi pedoman bagi presiden dalam menjalankan sistem pemerintahan pada periodenya. Bentuk kebijakan penjabaran butir-butir PPHN tersebut digambarkan melalui tabel berikut:

**Tabel 6**  
Jenis Produk Hukum PPHN

No.	Materi PPHN	Produk Hukum	Pertimbangan
1.	PPHN (jangka waktu 20 tahun)	TAP MPR	TAP MPR memiliki kedudukan strategis dibandingkan dengan produk hukum lain kecuali UUD dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR tidak dapat dijadikan objek pengujian, serta pembentukan dan perubahan Ketetapan MPR tidak seberat bila dibandingkan dengan perubahan UUD 1945.
2.	PPHN Menengah (Nasional dan Daerah) (jangka waktu 5 tahun)	TAP MPR	TAP MPR memiliki kedudukan strategis dibandingkan dengan produk hukum lain kecuali UUD dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR tidak dapat dijadikan objek pengujian, serta pembentukan dan perubahan Ketetapan MPR tidak seberat bila dibandingkan dengan perubahan UUD 1945.

3.	Rencana Kerja Pemerintah (jangka waktu 1 tahun)	Perpres	<p>Materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) ada 3 jenis, yaitu:<sup>1</sup></p> <p>a. Yang diperoleh dan kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan langsung kepada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar (selanjutnya disebut UUD) Tahun 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat pengaturan dan mandiri materi keputusan yang demikian tidak tertentu lingkungannya;</p> <p>b. Yang didasarkan pada Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Perpres; dan</p> <p>c. Yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres. Materi muatan Peraturan Presiden yang demikian tertentu lingkungannya.</p> <p>Sehingga, materi PPHN diturunkan secara operasional melalui Perpres digolongkan sebagai kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden yang dapat diuji apabila bertentangan terhadap TAP MPR PPHN melalui Mahkamah Agung.</p>
----	---	---------	--

4.	Rencana Kerja Lembaga Negara (jangka waktu 1 tahun)	Peraturan Internal Lembaga	Oleh karena PPHN tidak hanya mengatur mengenai kekuasaan eksekutif, maka PPHN harus dijabarkan melalui peraturan internal lembaga Negara yang turut melaksanakan PPHN. Peraturan Internal ini dapat dilakukan pengujian di Mahkamah Agung terhadap TAP MPR PPHN.
5.	Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi (jangka waktu 1 tahun)	Peraturan Daerah Provinsi	Memberi kesempatan kepada Kepala Daerah dan DPRD untuk membentuk dan mengawasi jalannya PPHD Jangka Pendek sesuai potensi dan kondisi daerah yang mengacu pada TAP MPR PPHN Menengah. Perda ini dapat dilakukan pengujian di Mahkamah Agung terhadap TAP MPR PPHN.
6.	Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kab/ Kota (jangka waktu 1 tahun)	Peraturan Daerah Kab/Kota	Memberi kesempatan kepada Kepala Daerah dan DPRD untuk membentuk dan mengawasi jalannya PPHD Menengah sesuai potensi dan kondisi daerah yang mengacu pada UU PPHN Menengah. Perda ini dapat dilakukan pengujian di Mahkamah Agung terhadap TAP MPR PPHN.

**Gambar 6.**  
Visualisasi Produk Hukum PPHN



Dalam rangka menyusun RKP tersebut, presiden tentu akan mengandalkan peran Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk menjabarkan PPHN ke dalam kebijakan pembangunan yang terinci dan terukur melalui analisis yang komprehensif. Dalam menyusun cetak biru pembangunan, Bappenas menempati posisi yang strategis mengingat salah satu tugasnya ialah melakukan penyusunan program pembangunan sebagai bahan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dilaksanakan bersama-sama dengan Departemen Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional.<sup>347</sup>

347 Pasal 3 Perpres Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

## **K. SISTEMATIKA DAN SUBSTANSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA (PPHN) DALAM PRODUK KETATAPAN MPR**

Adapun sistematika PPHN dalam Ketetapan MPR yang ditawarkan ialah sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

- 1.1 Dasar Pemikiran
- 1.2 Pengertian
- 1.3 Maksud dan Tujuan
- 1.4 Landasan
- 1.5 Sistematika

### **BAB II KONDISI UMUM**

- 2.1 Kondisi Saat Ini (Tuntutan dan Kebutuhan Masyarakat)
- 2.2 Kondisi yang Hendak Dicapai
- 2.3 Modal Dasar

### **BAB III VISI DAN MISI PEMBANGUNAN NASIONAL (20 Tahun)**

- 3.1 Visi Pembangunan
- 3.2 Misi Pembangunan

### **BAB IV ARAH KEBIJAKAN, TAHAPAN, DAN PRIORITAS PEMBANGUNAN**

- 4.1 Arah Kebijakan
- 4.2 Tahapan dan Skala Prioritas

### **BAB V KAIDAN PELAKSANAAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA PADA LEMBAGA NEGARA**

### **BAB VI INDIKATOR KEBERHASILAN ARAH KEBIJAKAN**

### **BAB VII PENUTUP**

Selain sistematika, substansi pengaturan PPHN juga menjadi poin krusial untuk dirumuskan. Perumusan substansi PPHN dalam hal ini akan dilakukan oleh lembaga MPR berdasarkan analisis dan

survei yang sebelumnya dilakukan oleh Forum Gabungan Lembaga Negara untuk menganalisis tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Hal ini dilakukan semata-mata untuk menghasilkan substansi PPHN yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Melibatkan forum gabungan perwakilan lembaga Negara adalah dalam rangka menghadirkan perwakilan rakyat sebanyak-banyaknya dari berbagai unsur, sehingga diharapkan substansi yang dihasilkan juga berasal dari berbagai sudut pandang. Adapun arah kebijakan substansi PPHN disusun dengan paradigma global guna memperkuat posisi dan kontribusi Indonesia antar Negara-negara di dunia. Substansi PPHN yang ditawarkan secara general sebagai berikut:

- a) Hukum, berfokus pada peningkatan dan simplifikasi substansi hukum, pembaruan struktur hukum, dan peningkatan budaya hukum dengan membuka ruang partisipasi publik seluas-luasnya.
- b) Agama, berfokus pada peningkatan dan pemantapan kerukunan hidup antar umat beragama dan mencegah segala bentuk konflik atas dasar agama.
- c) Ekonomi, berfokus pada peningkatan pertumbuhan ekonomi, mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri, dan mengupayakan kehidupan yang layak bagi masyarakat berdasarkan asas kemanusiaan.
- d) Pendidikan, berfokus pada pemberian pendidikan yang inklusif dan dapat dijangkau oleh semua daerah, terutama daerah 3T (terdepan, terpencil, tertinggal) dan melakukan pembaruan sistem pendidikan yang berorientasi global.
- e) Lingkungan Hidup dan Energi Baru Terbarukan (EBT), berfokus pada peningkatan kualitas lingkungan hidup disemua sektor serta memaksimalkan pencapaian target bauran energi baru terbarukan.
- f) Pertahanan dan Keamanan, berfokus pada peningkatan industri pertahanan dan memperluas serta meningkatkan kualitas kerjasama internasional bidang pertahanan dan keamanan.
- g) Politik (dalam dan luar negeri), berfokus pada pengembangan sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat dan

demokratis serta memperluas dan meningkatkan kualitas demokrasi.

- h) Pembangunan Daerah, berfokus pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik yang transparan, akuntabel, dan partisipatif dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- i) Kesehatan, berfokus pada pencegahan kesakitan dan kematian akibat penyakit menular dan tidak menular serta peningkatan gerakan masyarakat hidup sehat.
- j) Penyelenggara Negara, berfokus pada peningkatan kualitas dan kinerja aparatur dalam negeri dan membersihkan penyelenggara Negara dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
- k) Sosial Budaya, berfokus pada meningkatkan kualitas penduduk melalui program keluarga berencana dan mengembangkan serta membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia.
- l) Pemanfaatan Sumber Daya Alam (Industri, pertanian, perkebunan, pertambangan), berfokus pada inovasi teknologi produksi untuk pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan.
- m) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), berfokus pada penguasaan teknologi garda depan untuk bidang-bidang strategis dan peningkatan inovasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas pengguna teknologi.

Penyusunan substansi PPHN tersebut dapat menjadikan Sustainable Development Goals (SDGs) sebagai bahan rujukan. SDG's yang terdiri dari 17 (tujuh belas) tujuan dan 169 (seratus enam puluh Sembilan) target ini telah menjadi kesepakatan dunia Internasional sehingga SDG's memberikan peran yang seimbang kepada seluruh Negara baik negara maju, negara berkembang, dan Negara kurang berkembang untuk berkontribusi penuh terhadap pembangunan, sehingga masing-masing negara memiliki peran dan tanggung jawab yang sama antara satu dengan yang lain dalam mencapai SDGs.

## Gambar 7.

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Sumber: <http://sdgs.bappenas.go.id/>



Ketujuhbelas indikator SDG's ini harus dijadikan rujukan sebagai poin-poin tambahan dalam menyusun substansi PPHN karena SDG's merupakan kesepakatan dunia Internasional yang ditetapkan untuk masa kini dan masa yang akan datang.

## L. PERBANDINGAN KONSEP HALUAN NEGARA DI BERBAGAI NEGARA

Berbagai Negara di dunia juga memiliki konsep haluan Negara yang berhasil membawa Negara tersebut meraih sukses dalam pembangunan negaranya. Haluan Negara tersebut tidak lain dan tidak bukan ditujukan untuk meraih tujuan Negara, yakni menyelenggarakan kepentingan warga negaranya, dan berusaha agar warga negara hidup baik dan bahagia (good life) didasarkan atas keadilan, keadilan itu memerintah dan harus menjelma dalam negara.<sup>348</sup>

### 1. China

Sebagai salah satu Negara dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia layaknya Indonesia, China juga memiliki haluan Negara

<sup>348</sup> Sjahran Basah, *Ilmu Negara* (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 98.



yang bahkan menjadi rujukan bag Negara di dunia atas kesuksesan yang diraihinya. Republik Rakyat Tiongkok yang berdiri pada tahun 1949, Mao Tse-tung telah bertekad mengalahkan AS pada 2049. Untuk mewujudkan target tersebut, sejak tahun 1953 Tiongkok menyusun Repelita. Pada 4 tahun sebelum Repelita ke-12, pendapatan penduduk kota setiap tahun meningkat 9,5%, lebih cepat dari pada laju pertumbuhan PDB, kesenjangan pendapatan semakin kecil. Kini Tiongkok berada pada Repelita ke-14 (2021-2025). Pengganti Mao, Deng Xiaping hingga Xi Jinping juga memiliki mimpi mengalahkan AS. Bahkan pada 2005, negeri itu mencanangkan target: 2025 menyamai Jepang, 2050 jadi negara maju secara relatif, 2080 jadi negara maju menyamai AS dan 2100 menjadi adidaya menggantikan AS.<sup>349</sup>

Meski lima tahunan, Repelita China tetap dijalankan secara konsisten karena repelita China bukan dibuat oleh Presiden pada periode yang bersangkutan. Melainkan dirancang oleh lembaga khusus, yakni National Development and Reform Commission/ NDRC. NDRC merupakan lembaga yang diberi kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan strategi pembangunan ekonomi dan sosial nasional, rencana tahunan, rencana pembangunan jangka menengah dan panjang.<sup>350</sup> Perencanaan dan program kementerian-kementerian lain serta pemerintah daerah harus mengacu pada perencanaan NDRC tersebut.

Kejelasan visi dalam membangun bangsa tidak hanya dimiliki oleh Cina tetapi juga negara lain sebagai contoh India dan Thailand. India punya Repelita sejak tahun 1951. India kini berada pada Repelita ke-13 (2017-2022) yang ingin mentransformasi negaranya dalam berbagai sektor kehidupan mulai dari pertanian hingga teknologi, begitu pula Thailand kini berada pada Repelita ke 12 (2017-2023)<sup>351</sup>.

---

349 I basis Susilo, “Urgensi GBHN di Era Reformasi” Harian Nasional Kompas 2016, hlm 6

350 *National Development and Reform Commission* (NDRC), dalam <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/>, diakses pada tanggal 28 Mei 2021.

351 *Ibid*, hlm 6

## 2. Brazil

Sebagai salah satu Negara dengan jumlah penduduk terbanyak layaknya Indonesia, Brazil juga memiliki dokumen perencanaan guna memastikan keberlangsungan negaranya. Dokumen perencanaan yang diajukan oleh eksekutif Brazil kepada Kongres bernama dokumen Plano Pluriannual (PPA). Hal ini disusun dalam rangka memastikan aman dan kondusifnya tujuan Negara yang termaktub dalam Preamble Konstitusi Brasil yaitu:

*'We, the representatives of the Brazilian People, convened in the National Constituent Assembly to institute a democratic state for the purpose of ensuring the exercise of social and individual rights, liberty, security, well-being, development, equality and justice as supreme values of a fraternal, pluralist and unprejudiced society, founded on social harmony and committed, in the internal and international orders, to the peaceful settlement of disputes, promulgate, under the protection of God, this Constitution of the Federative Republic of Brazil.'*<sup>352</sup>

Dengan kata lain, hal tersebut sama halnya dengan tujuan Negara Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini tergambar pula dalam fundamental principles pada Title I Konstitusi Brazil yang menegaskan:<sup>353</sup>

*The Federative Republic of Brazil, formed by the indissoluble union of States and Counties (municípios), as well as the Federal District, is a Democratic State of Law founded upon:*

- I. *sovereignty;*
- II. *citizenship;*
- III. *human dignity;*
- IV. *social values of work and free initiative;*
- V. *political pluralism.*

Sebagai Negara penganut sistem presidensial, Haluan Negara memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi Brazil, hal ini tergambar dari ketiadaan bab khusus yang mengatur tentang

---

352 *Preamble*, Konstitusi Brasil 1988

353 Artikel 1, Konstitusi Brasil 1988

haluan Negara. Namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan Negara. Dengan kata lain, pengaturan mengenai haluan Negara tersebar dalam muatan konstitusi. Seperti haluan Negara dibidang ekonomi yang digambarkan melalui Article 173 Paragraph 4 berikut:

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

Tidak hanya berhenti di aturan konstitusi. Haluan Negara tersebut diturunkan melalui dokumen perencanaan pembangunan (Pluriannual plan) di Brazil yang dituangkan dalam bentuk UU (UU PPA) memiliki kemiripan dengan apa yang diadopsi Indonesia saat ini, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebagaimana telah dilaporkan dalam penelitian mengenai reaktualisasi kewenangan MPR dan GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>354</sup> Persamaannya terletak pada substansinya yang merupakan visi misi atau janji politik Presiden dan Wakil Presiden.

Perbedaan keduanya, terletak dari pihak yang membuatnya. Di Brazil, meskipun Pluriannual Plan diajukan oleh Presiden terpilih, namun tetap membutuhkan persetujuan Kongres. Sementara di Indonesia, RPJMN hanya ditetapkan dengan Presiden, yang artinya, tidak perlu persetujuan DPR, DPD atau bahkan MPR. Menariknya, bentuk perencanaan di Brazil bukan merupakan comprehensive planning seperti pembangunan nasional dengan jangka panjang yang meliputi seluruh aspek, akan tetapi bersifat kebijakan (policy) yang membidangi hanya sektor tertentu. Dalam Konstitusi Brazil, diuraikan principles dan arah kebijakan secara sektoral, yang secara umum dibagi dalam tiga bagian yaitu; (1) Title VI: Taxation and Budget, (2) Title VII: The Economic and Financial Order dan (3) Title VIII: The Social Order.<sup>355</sup> Namun

---

354 B. Dewansyah, “Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia: Alternatif dan Konsekuensinya,” in Prosiding Workshop Ketatanegaraan, Laporan Prosiding Workshop Ketatanegaraan Reaktualisasi Kewenangan MPR dan GBHN, Bandung, 28-29 Mei 2016, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016, hlm. 221-226.

355 Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. Naskah Akademik

pada hakikatnya, konstitusi Brazil telah mengakomodir haluan Negara dalam konstitusinya.

Menariknya lagi, mekanisme perencanaan pembangunan dan perancangan anggaran di Brasil dalam bentuk UU PPA – Pluriannual Plan dan perancangan anggaran menjadi satu kesatuan, bahkan berikut pula aparatur pelaksanaannya. Oleh karepertannanya, Pemerintah Brasil tidak dapat mengusulkan anggaran untuk program pembangunan tertentu, apabila program pembangunan tersebut tidak tercantum dalam UU PPA.



**BAB V**  
**RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA**  
**REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945  
PEMBUKAAN  
(PREAMBULE)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

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 undangundang. \*\*\*\*\*)
- (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 UndangUndang Dasar. \*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. \*\*\*\*\*)
- (3) Pokok-pokok Haluan Negara diatur lebih lanjut dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)
- (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 III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

#### Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan Presiden Republik Indonesia menjalankan Pokok-Pokok Haluan Negara menurut Undang-Undang Dasar. \*\*\*\*\*)
- (3) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal Presiden tidak melaksanakan Pokok-Pokok Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memanggil Presiden dalam persidangan istimewa untuk dimintai keterangan. \*\*\*\*\*)

#### 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 seadiladilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan

Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. \*\*\*)

- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. \*\*\*)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)

#### Pasal 7C

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

#### Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. \*\*\*)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, 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 bersamasama. Selambatlambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang psangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya. \*\*\*\*\*)

#### Pasal 9

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

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

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

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

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

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil

Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. \*)

#### Pasal 10

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

#### Pasal 11

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

#### Pasal 12

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

#### Pasal 13

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

#### Pasal 14

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

#### Pasal 15

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

#### Pasal 16

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

### BAB IV

#### DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

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

### BAB V KEMENTERIAN NEGARA

#### Pasal 17

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

## BAB VI PEMERINTAH DAERAH

### Pasal 18

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

### Pasal 18A

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

pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang. \*\*)

#### Pasal 18B

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

### BAB VII

#### DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

##### Pasal 19

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

##### Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undangundang. \*)
- (2) Setiap rancangan undangundang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyatdan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. \*)
- (3) Jika rancangan undangundang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undangundang itu tidak boleh diajukan lagi



dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. \*)

- (4) Presiden mengesahkan rancangan 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, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. \*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. \*\*)

#### Pasal 21

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

#### Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

#### Pasal 22A

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

#### Pasal 22B

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

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

#### DEWAN PERWAKILAN DAERAH

#### Pasal 22C

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

## Pasal 22D

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

BAB VIIB \*\*\*)  
PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

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

BAB VIII  
HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara sejalan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undangundang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat. \*\*\*\*\*)
- (2) Rancangan undangundang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. \*\*\*\*\*)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah 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 negaradiatur dengan undangundang. \*\*\*)

#### Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undangundang. \*\*\*\*\*)

#### Pasal 23C

Halhal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undangundang. \*\*\*)

#### Pasal 23D

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

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

#### BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

#### Pasal 23E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangannegara 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 memilikiperwakilan di setiap provinsi. \*\*\*)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur denganundang-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) Badanbadan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. \*\*\*\*\*)

## Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangundangan di bawah undangundang terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pokok-Pokok Haluan Negara, menguji peraturan perundangundangan di bawah undangundang terhadap undangundang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undangundang. \*\*\*\*\*)
- (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 undangundang. \*\*\*)

## Pasal 24B

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

## Pasal 24C

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



## Pasal 25

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

## BAB IXA \*\*)

### WILAYAH NEGARA

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

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang 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 28B

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

#### Pasal 28C

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

### Pasal 28D

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

### Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. \*\*)
- (2) Setiap orang 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 dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman

ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. \*\*)

- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. \*\*)

#### Pasal 28H

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

#### Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. \*\*)
- (2) Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. \*\*)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. \*\*)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi

manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. \*\*)

- (5) Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. \*\*)

#### Pasal 28J

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

### BAB XI

#### A G A M A

#### Pasal 29

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

### BAB XII

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

#### Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. \*\*)

- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. \*\*)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. \*\*)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga kemandirian dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. \*\*)
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. \*\*)

## BAB XIII

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

#### Pasal 31

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

- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. \*\*\*\*\*)

#### Pasal 32

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

### BAB XIV

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

#### Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) 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 bertanggungjawab 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, SERTALAGU KEBANGSAAN \*\*)

#### Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

#### Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

#### Pasal 36A

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

#### Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. \*\*)

#### Pasal 36C

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



BAB XVI  
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

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

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

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

Pasal II

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

### Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambatlambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

### ATURAN TAMBAHAN

#### Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan perumusan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pokok-Pokok Haluan untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)

#### Pasal II

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

---



## **BAB VI PENUTUP**

### **A. KESIMPULAN**

Penguatan performa konstitusi melalui formulasi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebuah keniscayaan seiring dengan berkembangnya zaman dan kebutuhan masyarakat. Gagasan menghadirkan PPHN bukanlah suatu upaya untuk membuka luka lama yang menuai kesan traumatik tersendiri dalam paradigma publik kebanyakan. Namun, bila haluan negara tidak didesain sedari dini, maka cita-cita untuk mewujudkan tujuan Negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 semakin sulit untuk dikendalikan.

Hal tersebut senada dengan kredo David A. Strauss dalam bukunya “The Living Constitution” yang menyebutkan bahwa peradaban selalu mengalami perubahan sehingga mustahil bagi konstitusi mengikuti lajunya perubahan tersebut. Maka, sebagai lembaga yang dimandatkan oleh konstitusi untuk merubah UUD 1945, MPR sudah selainnya mengambil momentum ini dalam rangka penyempurnaan konstitusi sebagaimana harapan publik. Momentum itulah yang disebut Joseph Cooper bahwa kepercayaan publik akan mampu meningkatkan atau melemahkan peranan/kewenangan kelembagaan dari Kongres, dalam konteks ini MPR-nya Indonesia.

Setidaknya, Naskah Akademik ini mengandung 3 (poin) krusial. Pertama, Pokok-Pokok Haluan Negara hadir sebagai peta perencanaan jangka panjang yang tidak hanya mengikat bagi Presiden dan jajarannya, namun mengikat pula bagi seluruh lembaga Negara. Dalam batas penalaran yang wajar, kegagalan dalam menjalankan PPHN tidaklah dapat dijadikan sebagai dasar impeachment Presiden oleh karena mekanisme pertanggungjawaban dilakukan oleh seluruh elemen yang terikat dan menjalankan PPHN. Sebab, PPHN merupakan produk hukum MPR yang diseleraskan dengan sistem presidensial Indonesia. Sehingga MPR tetap tidak dapat memberhentikan presiden dalam masa jabatannya dengan alasan melanggar PPHN.

Kedua, materi muatan yang dijemakan dalam Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 berupa pintu masuk bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga Negara paling representatif guna menetapkan PPHN melalui Ketetapan MPR. Penyusunan PPHN akan melibatkan forum gabungan lembaga Negara yang merupakan perwakilan dari lembaga Negara, akademisi, hingga perwakilan masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa PPHN merupakan produk inklusivitas Lembaga Negara dan masyarakat dengan mendesain Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai rumah permusyawaratan dalam penyusunannya.

Adapun instrumen hukum yang didesain guna menjalankan PPHN dimulai dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR (PPHN Jangka Panjang), TAP MPR (PPHN Jangka Menengah), Peraturan Presiden/Peraturan Internal Lembaga Negara (PPHN Jangka Pendek), Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat dilakukan pengujian baik di Mahkamah Agung, hingga di Mahkamah Konstitusi. Sebab, untuk menjaga agar tidak bergerak ke luar Batasan kekuasaan yang ditentukan UUD 1945, desain terhadap PPHN perlu disediakan mekanisme control melalui proses pengujian secara materil.

Ketiga, PPHN akan dihadirkan secara umum dalam konstitusi. Dimulai dari Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang mendesain secara konstitusional bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan PPHN. Lebih jauh, dicantumkan pula secara eksplisit bahwa PPHN akan diatur lebih lanjut dengan Ketetapan MPR. Selain itu, konstitusi juga akan mencantumkan peran dari lembaga Negara lain guna menunjang keberhasilan pelaksanaan PPHN. Diantaranya pemberian legitimasi pelaksanaan PPHN berdasarkan Undang-Undang Dasar, penambahan kewenangan penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, hingga penambahan kewenangan pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Akhir kata, mustahil kiranya bila seorang nahkoda dan para awak kapal mengarungi lautan yang luas namun tidak dikendalikan

dengan haluan yang tak terarah. Begitupun dengan sebuah negara, PPHN didesain tidak berdasarkan ego sektoral satu lembaga negara saja, melainkan hasil musyawarah perwakilan lembaga Negara dan masyarakat. Sehingga dapat dipastikan bahwa kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selama desain regulasi itu dipertahankan, maka tidak akan terjadi pembentukan haluan negara dari hasil rahim superioritas lembaga negara tertentu.

## B. SARAN

Ide nomenklatur mendesain haluan negara melalui PPHN bukanlah suatu hal yang baru dan sudah lama difikirkan oleh MPR dan para pakar hukum dan konstitusi sebagai arah perencanaan pembangunan. Hanya saja belum ada kata sepakat untuk mengkonstruksikan secara detail instrumen mana saja yang akan diatur di dalam materi muatan PPHN dan bagaimana menginstrumentasikannya dalam konstitusi.

Itu sebabnya, gagasan untuk mengkonstruksikan materi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara yaitu melalui kajian komprehensif sebagai bahan refleksi atas pelaksanaan haluan negara terdahulu. Kajian tersebut diperlukan untuk menguraikan kegagalan di masa lampau dan hal-hal yang perlu didesain ulang guna tidak terjebak pada kegagalan yang sama. Adapun saran perubahan UUD 1945 dijabarkan sebagai berikut :

1. Penambahan kewenangan MPR guna mengubah dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara;
2. Menetapkan produk hukum PPHN dan penjabaran lebih lanjut mengenai PPHN dalam bentuk Ketetapan MPR;
3. Pemberian kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur terbatas pada Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara;
4. Kekuasaan Pemerintahan menjalankan PPHN berdasarkan Undang-Undang Dasar;
5. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan persetujuan Dewan Perwakilan

Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah;

6. Penambahan kewenangan Mahkamah Agung guna menguji peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara;
7. Penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi guna menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- A. Fickar Hadjar ed. al, Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003).
- A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV”, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- A.M. Fatwa, Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kompas Publishing, cet. II, 2009).
- Aay Muh. Furkon, Bawono Kumoro, Ingrid Galuh Mustikawati, dan Maya Thatcher, Penelitian Kebijakan Peningkatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang (Jakarta: The Habibie Center, Mei 2012).
- Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR-RI, (Bandung: Fokusmedia, 2009).
- Achmad Ruslan, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, 2013.
- Ali Abdurrahman dkk. Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945. Bandung: PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2013.
- Andrew Beale, Essential Constitutional Law (2nd ed), London, Cavendish Publishing, 1997.
- Andry Gunawan Dkk, Indeks Negara Hukum Indonesia Tahun 2018 (Jakarta: Indonesian Legal Roundtable, 2018).
- Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Konstitusi Pers, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajawali



Pers, 2019.

Asshiddiqie, Jimly, Ilmu negara sebuah konstruksi ideal Negara hukum, Jakarta: setara pers, 2015.

Aulia A. Rahman, "Sistem Pemerintahan Presidential Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi", Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2008.

Azhary, Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya), UI Press, Jakarta, 1995.

Azhary, Negara Hukum, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).

Badan Pengkajian MPR RI. Penataan Ulang Jenis Hierarchy Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional, (Bandung, Armico, 1987).

Bagir Manan dan Kuntara Magnar. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: PT Alumni, 1997.

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi : Makna Dan Aktualisasi, Cetakan ke-2, Depok : PT Rajagrafindo Persada, 2015.

Bagir Manan sebagai dikutip Jazim Hamidi dkk, Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of' The State, Salemba Humanika, Jakarta Selatan, 2012.

Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

Bagir Manan, Membedah UUD 1945, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012).

Bahder Johan Nasution, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia (Bandung: Mandar Maju, 2013).

Blac, Henry Campbell, Blac' Law Dictionary; Defenition of the Terms and Phrases English Jurisprudence, Ancient and modern, e d. VI, Minnesota; West Group, 1991.

- Black Law Dictionary By Henry Campbell, (St. Paul: West Publishing Co., 1990).
- Budi Hardiman, Filsafat Fragmentaris (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Dahlan Thaib DKK, Teori dan hukum konstitusi, (Jakarta:PT Raja Grafindo,2008)
- Daniel Nicolas Gimón. Pengaturan Hak Konstitusional Warga Negara dan Bentuk Perlindungan Hak Konstitusi. *Lex Administration*, Vol . VI/ No.4 /Sept-Des/2018
- E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,(Surabaya: Tinta Mas, 1994).
- Faisal Sulaiman, King. Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujinya, (Yogyakarta: Thafamedia. 2017).
- Fence M Wantu. Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, a Serta Substansi Pokok-Pokok Hlmuan Negara. Jakarta: Sekretariat MPR-RI, 2020.
- H. M. Thalhah, Dinamika Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, 2001).
- Hardjono, Legitimasi Perubahan Konstitusi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000, penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- I basis Susilo, “Urgensi GBHN di Era Reformasi” *Harian Nasional Kompas* 2016.
- Indra Perwira et. al., “Plan the Development [from the constitution: Expanding constitutional directives in the 1945 constitution of Indonesia](#).”
- Isra, Saldi, Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional, Kemayoran : Rajawali Pers, 2020
- Jhon W. Santrock. Psikologi Pendidikan, (Jakarta: Kencana, 2008).
- Jimly Asshiddiqie, “Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945”, (Makalah disampaikan dalam ceramah pada “Forum Strategis Bank Indonesia”, Jakarta, Selasa, 29 Agustus

2006).

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, (2006).

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008).

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005).

Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007).

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta:Konstitusi Pers, 2005).

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. BIP, 2007).

Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Jimly Assiddiqie. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Setjen dan kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.

K.C.Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitution*.

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

Lewis, Patricia A., *The Guide to American Law*, Minnesota; west Publishing Co, 1984.

M. Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang*

Dasar 1945, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- M. Solly Lubis, Reformasi Politik Hukum: Syarat Mutlak Penegakan Hukum yang Paradigmatik, dalam rangka ulang tahun ke 80 M. Solly Lubis pada tanggal 11 Februari 2010.
- M. syukri Albani Nasution, Hukum dalam pendekatan filsafat, Jakarta, 2015.
- Mahfud MD, Makna dan Implikasi Pancasila sebagai Cita Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Jakarta, Penyelenggara: Institut Leimena & Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence & Hanns Seidel Foundation. 2012.
- Mahfud MD, Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Mahfud MD, Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).
- Mahfud MD. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)
- Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007).
- Marwan Mas, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, (Depok: Rajawali Pers, 2018).
- Marwan Mas. Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara. Rajagrafindo Persada. 2018.
- Mas, Marwan, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Makassar : rajawali pers, 2017.
- MD, Moh Mahfud, perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers, 2010.
- Moh Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta:Rajawali Press).
- Mohammad Hatta, Kumpulan Karangan (I), (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1976).
- MPR RI. Konstitusionalisasi Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI. 2020.

- Muhammad Junaidi, Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Negara Hukum, (Malang: Setara Press, 2016).
- Muhtamar dkk. Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN. Makasar: Program Pascasarjana Universitas Hasanudin. 2012.
- Muria Herlina, Pekerjaan social dan perundang-undangan social, Malang, 2015.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002.
- Nasution, Muhammad Syukri Albani dkk, Hukum dalam pendekatan Filsafat, Jakarta : Kencana, 2017.
- Ni'matul Huda, Ilmu Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Ni'matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014).
- Ni'Matul Huda. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers. 2014.
- Padmo Wahjono, Negara Republik Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 1986).
- Pan Mohammad Faiz, Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal, (Depok:PT Rajagrafindo Persada, 2019).
- Patawari, Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat Perbandingan sistem Parlemen Beberapa Negara , Makassar, 2017.
- Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013).
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara), (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Prof. Dr. Marwan Mas, S.H., M.H, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018).

- Prof. Mr. haji Muhammad Yamin. Naskah persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Jilid pertama. 1959.
- R.M.A.B.Kusuma, Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Versus Sistem Presidensial”Orde Reformasi”, (Jakarta:Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
- Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.
- Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot. Boston University International Law Journal .Vol. 2.
- Ridwan Hr, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara,Edisi Revisi, (Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 2019).
- Roestandi, Achmad, Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005).
- S.M. Amin, Demokrasi Selayang Pandang, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976).
- Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.
- Saldi Isra, Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010.
- Saldi Isra. Lembaga Negara. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2020).
- Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Bandung: Angkasa, 1986.
- Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum, dalam buku Menggagas Hukum Progresif Indonesia, Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2006.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. Risalah Sidang Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Setjen MPR-RI. 2008.

- Sekretariat Jenderal MPR RI. 2009. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-31 Panitia Ad Hoc 1...2000 , Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR, 2000, Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR 19 September 2001, Nomor 23012812001, Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR.. 2001, , Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR 7 Juni 1000,
- Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan ketiga, Alumni, Bandung, 1997.
- Sjafrizal,Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- Sjahran Basah, Ilmu Negara (Pengantara, Metode dan Sejarah Perkembangan), Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta : Liberty, 1998.
- Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945), (Bandung:PT Alumni , 2006).
- Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, (Bandung:PT Alumni, 2006).
- Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945, (Bandung: Alumni, 1997).
- Sunarto.Prinsip Checks and Balance dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia. Masalah-Masalah Hukum, Vol 45 No 2 April 2016.
- Suny, Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan eksekutif,Jakarta : Aksara Baru,1986.
- Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.
- The Inter-Parliamentary Union,Parliaments of the world; a comparative reference compendium, Vol 1 New York;Oxford, 1986.
- Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis

Permusyawaratan Rakyat. (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018).

Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018).

Wawan Tunggal Alam, et.al. Bung Karno Menggali Pancasila. Jakarta: Gramedia, 2000.

Wheare Kenneth C., *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975, hlm.67-136.

William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism* (3rd edition, 1968).

Yudi Latief. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia. 2001.

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

Yuhana, Abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta : Fokus media, 2007.

Zulfikri Suleman. *Demokrasi Untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2010).

## **JURNAL**

Ade Kosasih. Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Hlmuan Negara. *Jurnal MIZANI: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Volume 5, No. 2 2018.

Ah. Mujib Rohmat. Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi *Jurnal Pembaharuan Hukum*. Volume 3 No.2 Agustus 2016.

Anindita Purnama Ningtyas, dkk, Memperkuat Kedudukan Mpr-Ri, Mengokohkan Wibawa Negara Dan Kepemimpinan Nasional, *Jurnal Majelis*, Edisi 12, Desember 2019.

Ardyanta Sivadabert Purba “Potret Padangan Akademisi di Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM (JSP) Mengenai Permasalahan demokrasi di Indonesia “*Jurnal Politik Muda*” Vol 4 nomor 1 Januari-



Maret 2015.

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

Badan Pengkajian MPR RI, *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*”, edisi 2 Februari 2019.

Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji. Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49 No.2.

Benny Bambang Irawan. Perkembangan demokrasi di Negara Indonesia. *Jurnal Hukum dan dinamika Masyarakat*, Vol 5 no 1 Oktober 2007.

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

Candra Kusuma, “Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus ‘Forum Konstituen’ di Kabupaten Bandung”, tesis pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

Catur Wido Haruni, Menata Ulang Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Majelis*, Edisi 12, Desember 2019.

Damos Dumoli Agusman, Indonesia dan Hukum Internasional: Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional, *Jurnal Opinio Juris*, Vol. 15 Januari - April 2014.

Denny Indrayana, Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan “Presiden Sial” atawa “Presiden Sialam”, dalam Makalah 11-13 Mei 2007, Bukittinggi.

- Elva Imeldatur Romah.Perbandingan Sistem Pemerintahan Indonesia,Iran,dan Prancis.Jurnal Ummul Qura,Vol III no.1 Maret 2019.
- Feri Amsari, “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN”, dalam Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion bertema: 11 April 2016.
- Hanna Samir Kassab. The Power of Emotion in politics, Philosophy, and Ideology, dikutip dalam Widodo Dwi Putro. Pancasila di era Pasca Ideologi. Jurnal Veritas et Justitia, Vol. 5 Nomor 1, 2019.
- Imam Subkhan. Gbhn Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. Jurnal Aspirasi. Vol 5 No 2 Desember 2014.
- Indra Rahmatullah.Rejuvinasi Sistem Checks and Balances dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.Jurnal Cita Hukum ,Vol 1 No 2 Desember 2013.
- Janpantar Simamora. Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Jurnal Litigasi Vol 17 No 2. 2017.
- Laurensius Arliman S. Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN Sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan. Jurnal Manajemen Pembangunan, Volume 3 Nomor 2017.
- Laurensius Arliman. Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Lex Jurnalica Volume 13 Nomor 3, Desember 2016.
- Lutfil Ansori, Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan, Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial, Vol. 16, No.1, Juni 2019.
- Mei Susanto. Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia.Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 17 Nomor 3 2017.
- Meirina Fajarwati. Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal

Hukum dan Pembangunan. Vol 48 No 1. 2018.

- Mirza Satria Buana, Ellisa Vikalista, Peraturan Daerah dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Di Daerah: Tinjauan Negara Hukum Konstitusional, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, dalam Prosiding Seminar: Call For Papers Kenegaraan “ Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah “,(Yogyakarta:Departemen Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia).
- Moch. Nurhasim. Pembangunan Nasional Bukanlah Produk Rezim, dalam Jurnal Majelis, Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan Nasional, Edisi 02 Februari 2018.
- Muhtadi, “Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah: Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung kepada Perusahaan Air Minum “Way Rilau” Kota Bandar Lampung,” Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum 7 (Mei-Agustus 2013).
- Nyoman Mas Ayani,Bagus Hermanto. Gagasan perluasan Lembaga Negara Sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 16 no 2, 2019.
- Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020 (Berita Resmi Statistik: Badan Pusat Statistik).
- Potret Pendidikan Indonesia Statistik Pendidikan 2020, Badan Pusat Statistik.
- R.Nazriyah. Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia.Jurnal Hukum & Pembangunan,Volume 47 No.1 2017.
- Ribka Annisa Octavia.Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia. Jurnal Ilmu pemerintahan, Vol 4 No Oktober 2018.
- Sri Soemantri M., Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945, Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN – Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9-10 Oktober 2001.

- Sudjito, Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order, Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016.
- Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Hlmuan Negara, Jurnal Majelis MPR RI edisi 4 2016.
- Teguh Tresna, dkk, Ease of Doing Business: Gagasan Pembaruan Hukum Penyelesaian Sengketa Investasi Di Indonesia, University of Bengkulu Law Journal, Volume 4 Number 2, October 2019.
- Todung Mulya Lubis dalam tulisanya Recrowning Negara Hukum: A New Challenge, A New Era, Cilis Centre For Indonesian Law , Islam and Society, Policy Paper, 2013.
- Tohadi. Memperkuat legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN, )Jurnal Surya Kencana, Vol 2 No 2.
- Wayan Sudirta. Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Hlmuan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2. 2020.
- Yessi Anggraini. Perbandingan perencanaan Pembangunan Nasional sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol 9 no.1 Januari-Maret 2015.
- Zachary Elkins, et.al. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. Temple Law Review, Vol. 81 No. 2, 2008.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Brasil Constitution 1988.

Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 Tentang

Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara.

Perpres Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Preamble, Konstitusi Brasil 1988.

United States Constitution.

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

undang-undang 18 tahun 2020 tentang rencana pembangunan jangka menengah

Undang-undang 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-undang nomor 12 tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

## WEBSITE

Edi Suharto, Negara Kesejahteraan dan Reinventing DEPSOS, <http://www.policy.hu/suharto>, diakses pada tanggal 6 Mei 2021.

Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Anjlok: Politik Hukum Negara Kian Memperlemah Agenda Pemberantasan Korupsi dalam <https://antikorupsi.org/>, diakses pada tanggal 6 Mei 2021.

Menuju SMART ASN 2019, dalam <https://www.menpan.go.id/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2021.

National Development and Reform Commission (NDRC), dalam <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/>, diakses pada tanggal 28 Mei 2021.

Survei Sebut Institusi Bisnis Dipercaya dalam Pemulihan Pandemi, dalam <https://www.beritasatu.com/> diakses pada tanggal 10 Mei 2021

## BIODATA PENULIS

### Tim Constitutional Drafting Majelis Permusyawaratan Rakyat Universitas Bengkulu

Dosen Pembimbing : Beni Kurnia Ilahi, S.H., M.H



Ketut Agil Priya Savtika kelahiran Argamakmur, 9 April 2001 saat ini sedang menempuh studi sebagai mahasiswa semester 4 di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Pada tahun 2019 Agil merupakan salah satu peserta pada Lawatan Sejarah Nasional.  
email : agilpriasavtika@gmail.com

Dimas Heriyadi, kelahiran 28 Oktober 2001 saat ini sedang menempuh studi sebagai mahasiswa semester 4 Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Dimas merupakan Dirjen Nasional BEM KBM Universitas Bengkulu, Ketua Investigasi Hukum Corruption and Narcotic Watch dan lainnya. Pada tahun 2021 mendapatkan pencapaian sebagai proposal terdantai PKM-RSH oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi.  
email : dimasheriyadi4@gmail.com



Ayu Angraini kelahiran Rantau Kasai, 14 Agustus 2001 saat ini sedang menempuh studi sebagai mahasiswi semester 4 di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. pada tahun 2021 Ayu merupakan delegasi Universitas Bengkulu pada Philip C. Jessup International Moot Court Competition tahun 2021 pada tingkat Global Round.  
email : ayuangrailinka@gmail.com



Andreas Wirananta Waruru kelahiran Bengkulu, 11 Januari 1999 saat ini sedang menempuh studi sebagai mahasiswa semester 6 di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Andreas merupakan delegates pada Philip C. Jessup International Moot Court Competition tahun 2021 pada tingkat Global Round serta sebagai Juara 2 pada kompetisi Story Telling dalam rangka Dies Natalis Kerohanian Mahasiswa Kristen.  
email : andreas.waruw@gmail.com



Annisa Salsabila kelahiran Bandar Lampung, 22 Maret 2000 saat ini sedang menempuh studi sebagai mahasiswi semester 6 di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Annisa merupakan Mahasiswa Berprestasi Utama Universitas Bengkulu tahun 2021 serta berbagai penghargaan tingkat nasional, seperti Juara 1 pada kompetisi Peradilan Semu Konstitusi Piala Ketua Mahkamah Konstitusi RI Tahun 2019 dan Juara 1 Debat Konstitusi Mahasiswa Piala Ketua Mahkamah Konstitusi RI tahun 2019.  
email : annisasalsa2000@gmail.com



