



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENKAJIAN MPR RI
2021

ISBN 978-623-6191-13-2



ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS SYIAH KUALA

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

Naskah Akademik dari
Universitas Syiah Kuala



BADAN PENKAJIAN MPR RI

Tidak
Diperjualbelikan



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

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

**BADAN PENGAJIAN MPR
2021**

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

ISBN: 978-623-6191-13-2

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 Syiah Kuala

Yudi Fachrurrazi, Aldi Rachman, Annisa' Fitri, Ridea Oktavia, dan Yanma Aditya Pratama
(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2021 Tingkat Mahasiswa S-1)

EDITOR

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

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

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

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

Cetakan Pertama, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang;

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



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

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

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

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

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

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

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

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

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

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

Sekretaris Jenderal MPR RI,



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



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

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

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

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

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

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

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

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

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

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,

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

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Haluan Negara adalah prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya yang berisi pola perencanaan pembangunan yang memiliki ruang lingkup menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan serta dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang. Pengaturan Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) sangatlah penting mengingat bentuk hukum ini berada di urutan kedua dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada dasarnya, tulisan ini dibuat dengan maksud untuk menguraikan urgensi pengaturan Haluan Negara hasil reformulasi yang kemudian disebut sebagai Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam bentuk hukum berupa Tap MPR. Dengan menggunakan metode penelitian normatif-empiris, penelitian ini memperoleh kesimpulan bahwa pengaturan PPHN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat memberikan dampak yang sangat baik dalam kegiatan pembangunan diberbagai bidang guna tercapainya tujuan negara Indonesia dibentuk sebagaimana yang tersebut dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: Ketetapan MPR, Pembangunan, Pokok-Pokok Haluan Negara.

ABSTRACT

State Guidelines are fundamental principles as guiding principles in elaborating state philosophy and articles of the constitution into the laws and regulations below which contain a pattern of development planning that has a comprehensive, integrated and guided long-term scope in a gradual and sustainable manner and with Pay attention to field and spatial priorities. The regulation of the State Policy in the form of the Decree of the People's Consultative Assembly (Tap MPR) is very important considering that this legal form is second in the hierarchy of the formation of laws and regulations in Indonesia. Basically, this paper was made with the intention of outlining the urgency of regulating the State Policy as a result of the reformulation which was later referred to as the Principles of State Policy (PPHN) in the form of a law in the form of an MPR Decree. By using normative-empirical research methods, this study concludes that the regulation of PPHN in the state administration system in Indonesia can have a very good impact on development activities in various fields in order to achieve the goals of the Indonesian state being formed as stated in the fourth paragraph of the Preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: *MPR Decree, Development, State Policy Principles.*

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	vii
Abstrak	xi
Daftar Isi	xiii
Daftar Tabel	xx
Daftar Bagan	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan	8
D. Metode Penyusunan	8
E. Sistematika Penulisan	10
BAB II KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS	13
A. Kajian Teoretik	13
1. Teori Konstitusi	13
2. Teori Kelembagaan Negara	16
3. Teori Haluan Negara	21
4. Teori Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan	24
5. Teori Otonomi Daerah	25
B. Praktik Empiri	28
1. Perkembangan Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia	39
2. Pelaksanaan Fungsi dan Tugas Pokok MPR sebagai lembaga tinggi negara	43

3. Aktualisasi dan Implikasi Haluan Negara di Indonesia	49
4. Hubungan antara Haluan Negara dengan Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan	49
5. Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa	52
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	63
A. Landasan Filosofis	63
B. Landasan Yuridis	72
C. Landasan Sosiologis	78
BAB IV JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI PERUBAHAN PASAL	83
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	83
B. Materi Perubahan Pasal	89
BAB V KESIMPULAN	95
Daftar Pustaka	97
Lampiran	101
Biodata Penulis	129

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perubahan Ke 5 UUD NRI 1945	7
Tabel 2 Perubahan Ke 1 – Perubahan Ke 4 UUD NRI 1945	32
Tabel 3 Perbandingan Haluan Negara	52

DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Triangel of Basic State Consensus	60
---	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berdasarkan pada perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang disahkan pada tanggal 10 November 2001, dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kemudian dalam Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dari dua ketentuan dalam UUD NRI 1945 tersebut, mengandung arti bahwa Indonesia adalah negara hukum demokrasi. Dalam hal ini, negara hukum demokrasi adalah sebuah negara yang berupaya untuk menyandingkan prinsip-prinsip negara hukum dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat secara selaras dan saling melengkapi satu sama lain. Karena pada dasarnya negara hukum tanpa pemerintahan yang demokratis akan menjadi negara yang fasis dan represif, sebaliknya apabila pemerintahan demokratis tanpa disertai hukum, akan terjebak pada perjalanan negara ke arah yang anarki.¹

Pada dasarnya, konsekuensi dari dianutnya paham negara hukum demokrasi di Indonesia adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku dari alat-alat kelengkapan negara dan penduduk (warga negara Indonesia dan warga negara asing) harus berdasarkan pada sebuah peraturan perundang-undangan yang pembuatannya bersumber dari kedaulatan rakyat. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud ini adalah UUD NRI Tahun 1945 sebagai sebuah norma hukum tertinggi yang berlaku di Indonesia. Atas dasar pemikiran bahwa pelaksanaan dari kedaulatan rakyat itu ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945, mengandung arti bahwa UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bagian mana dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaan fungsi,

¹ Shandi Patria Airlangga, *Hakikat Penguasa Dalam Negara Hukum Demokratis*, Volume 3 Nomor 1, Januari-Juni 2019: hlm. 1-10.

tugas dan wewenangnya diserahkan kepada lembaga atau badan yang ditentukan oleh UUD NRI 1945 itu serta bagian mana yang secara langsung dilaksanakan oleh rakyat. Dengan kata lain, terdapat pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilihan umum.² Bahwa salah satu yang didapat dari pelaksanaan pemilihan umum tersebut selain terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia adalah terpilihnya juga anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kesemuanya ini berada dalam satu keanggotaan yang sama sebagai anggota dari Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI).

Berdasarkan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Jika disandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 terdahulu, maka dapat diketahui bahwa dalam hal ini terjadi perubahan ketentuan terhadap Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang sebelum adanya perubahan dinyatakan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Adanya perubahan ketentuan dalam Pasal 3 tersebut yang pada awalnya tanpa ayat kemudian menjadi Pasal 3 dengan tiga ayat yaitu ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) telah memberikan dampak yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.³ Ketentuan ini dirumuskan untuk melakukan penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan lembaga negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden,

2 Sekretariat Jenderal MPR RI 2017, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Halaman 66.

3 Sekretariat Jenderal MPR RI 2017, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Halaman 71.

Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada dasarnya, dengan ketentuan baru ini berarti terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis menjadi horizontal fungsional dengan prinsip checks and balance antar lembaga negara. Dengan perubahan ini, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.⁴

Bahwa tidak dapat dipungkiri, pasca hilangnya GBHN tersebut, Indonesia masih tetap mempertahankan sistem perencanaan pembangunan di dalam sistem ketatanegaraannya, yakni dengan mengembangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur di dalam UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan pembangunan dalam UU ini mengatur tiga bentuk perencanaan pembangunan berdasarkan jangka waktu, diantaranya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang berjangka waktu 20 (dua puluh) tahunan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berjangka waktu 5 (lima) tahunan. Baik RPJPN maupun RPJMN, kedua perencanaan pembangunan ini dibentuk dengan sebuah undang-undang. Adapun yang terakhir yaitu Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memiliki jangka waktu 1 (satu) tahunan, perencanaan pembangunan ini dibentuk dengan Peraturan Presiden (Perpres).⁵

Berdasarkan pada bagian pertimbangannya, UU Nomor 25 Tahun 2004 dibuat dengan maksud agar kegiatan pembangunan baik ditingkat nasional maupun daerah dapat berjalan dengan efektif, efisien, bersasaran, bertahap dan berkesinambungan dalam rangka mencapai tujuan negara Indonesia dibentuk yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

4 Sekretariat Jenderal MPR RI 2017, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Halaman 74-75.

5 Kajian Akademik: Konstitusionalitas Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen, Halaman

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Namun demikian, banyak ketidakpuasan dari berbagai pihak terhadap sistem perencanaan yang telah ada sekarang. Adapun alasan yang mendasari ketidakpuasan tersebut yang pertama adalah karena perencanaan pembangunan model SPPN hanya bertumpu di tangan eksekutif (*executive centris*). Kedua, kendati pun ternyata ada substansi RPJMN yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJPN, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau UU lain yang melarang hal tersebut. Ketiga, terdapat fakta bahwa visi, misi serta program kerja dari Presiden terpilih ternyata dalam beberapa hal berbeda dengan visi, misi dan program kerja yang dimiliki oleh Kepala Daerah. Maka, dapat terjadi perbedaan implementasi RPJMN dengan RPJMD. Keempat, Presiden atau Kepala Daerah penggantinya tidak ada kewajiban untuk melanjutkan program pembangunan yang telah ada atau sedang dijalankan tetapi belum sempat selesai oleh Presiden atau Kepala Daerah sebelumnya.⁶

Berdasarkan pada kelemahan yang dimiliki oleh UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta permasalahan-permasalahan yang timbul darinya, maka diperlukan sebuah solusi hukum untuk memperbaiki dan menyelesaikan permasalahan tersebut melalui perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Terhitung sejak awal era reformasi, perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah dilakukan sebanyak empat kali, yakni pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan terhadap konstitusi tersebut tetap perlu dilakukan untuk menyempurnakan hukum dasar bernegara, yakni dengan melakukan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan agar ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya menjadi lebih komprehensif dan berorientasi masa depan, sehingga dapat mendorong kearah kehidupan ketatanegaraan yang jauh lebih baik lagi di Indonesia.

6 <https://news.detik.com/berita/d-4695388/basarah-ungkap-4-kelemahan-uu-sistem-perencanaan-pembangunan-nasional>

Dalam rangka perubahan sebuah konstitusi, istilah secara umum yang sering dipergunakan dalam bahasa Indonesia yaitu pergantian, penggantian, perubahan, amendemen, pembaruan atau revisi. Adapun dalam bahasa Inggris penggunaan istilah yang sering dipergunakan yaitu change, revision, amendment, reform, alteration. Disamping istilah juga terdapat suatu pengertian secara umum tentang perubahan konstitusi yang mencakup pengertian berupa penggantian naskah yang satu dengan naskah yang sama sekali berbeda; perubahan dalam arti dalam naskah UUD dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD itu menurut tradisi negara-negara Eropa Kontinental;⁷ dan perubahan dengan cara melampirkan naskah perubahan itu pada naskah UUD yang sudah ada.

Dalam bahasa Indonesia, semua bentuk perubahan yang dimaksud diatas dapat disebut sebagai perubahan, atau dalam bahasa Inggris biasa disebut dengan istilah amendment (constitutional amendment).⁸ Namun, menurut Moh. Mahfud MD penggunaan istilah perubahan yang ada di Indonesia lebih dimaknai sebagai perubahan kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal. Penggunaan istilah perubahan dengan makna inilah yang secara resmi dipakai di Indonesia.⁹

Mengenai perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sendiri, terdapat hal-hal yang dilarang dalam melakukan perubahan UUDNRI 1945, dimana terdapat penegasan bahwa obyek perubahan terbatas pada pasal-pasal. Ini berarti bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak boleh dilakukan perubahan. Kedua, bentuk negara kesatuan Republik Indonesia juga dilarang untuk dilakukan perubahan. Dengan demikian ada dua hal yang dilarang menjadi

7 Dalam bahasa Belanda, kata mengubah atau *to amend the constitution* disebut *veranderingen in de Grondwet*, dan menurut Van Der Pot dalam bukunya *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* terbitan tahun 1972 disebutkan sebagai ‘*wijziging*’ dan ‘*herziening*’. Lihat: Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi: Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 1978*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 162.

8 Jimly Asshiddiqie, “Kemungkinan Perubahan Kelima UUD NRI 1945,” (Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 usulan DPD-RI, disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011).

9 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 160.

obyek perubahan, yaitu Pembukaan dan bentuk negara kesatuan. Jika larangan mengubah Pembukaan itu tersirat dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) sampai ayat (4), yang hanya menggunakan ungkapan “perubahan pasal-pasal” atau “mengubah pasal-pasal”, maka untuk larangan mengubah bentuk negara kesatuan itu tersurat dalam Pasal 37 ayat (5).¹⁰

Oleh karena itu, berangkat dari pemikiran di atas, maka metode perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang akan digunakan dan diuraikan dalam naskah akademik ini adalah perubahan dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD yang telah ada sebelumnya, tanpa mengubah Pembukaan dan bentuk negara sebagaimana yang telah tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelumnya. Dalam perubahan kelima ini, tim academic constitutional drafting dari Universitas Syiah Kuala akan mengusulkan perubahan ketentuan, tepatnya dalam Pasal 3, 23 dan 24C UUD NRI Tahun 1945.

Pada Pasal 3, akan ditambahkan sisipan satu ketentuan sehingga Pasal 3 akan terdiri dari 4 ayat. Penambahan ini dimaksudkan untuk mengatur kewenangan MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Kemudian, pada Pasal 23 UUD NRI 1945 akan disisipkan satu ketentuan sehingga Pasal 23 akan terdiri dari 4 ayat. Penambahan ini dimaksudkan agar Pemerintah (Presiden) membuat sekaligus mengusulkan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RABN) kepada DPR yang sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Kemudian, perubahan pada Pasal 24C ayat (1) dilakukan dengan maksud untuk menambahkan kewenangan MK untuk melakukan peninjauan kembali atau judicial review antara undang-undang terhadap Tap MPR, Tap MPR terhadap UUD NRI 1945, UU terhadap UUD NRI 1945.

10 Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 21.

Tabel 1
Perubahan Ke-5 UUD NRI 1945

Perubahan Ke-5 UUD NRI Tahun 1945		
No	Ketentuan	Isi
1	Pasal 3 Ayat 2	Memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan dan mengubah ketetapan MPR yang berkenaan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara
2	Pasal 23 Ayat 3	Memberikan kewajiban kepada Presiden untuk mengusulkan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang sesuai dengan Tap MPR yang berkenaan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara
3	Pasal 24C Ayat 1	Memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi agar dapat melakukan pengujian perundang-undangan antara undang-undang terhadap Tap MPR, Tap MPR terhadap UUD NRI 1945, UU terhadap UUD NRI 1945.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan diatas, terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk memenuhi kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu:

1. Bagaimanakah pranata hak budget parlemen dengan adanya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)?
2. Bagaimanakah mekanisme pengujian UU terhadap Tap MPR dan Tap MPR terhadap UUD NRI 1945?
3. Apakah Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dapat dipergunakan sebagai alat pemakzulan presiden?
4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari perubahan ke-5 UUD NRI 1945

terkait Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN)?

5. Apa yang menjadi jangkauan, arah pengaturan, dan materi perubahan pasal yang perlu diatur dalam perubahan ke-5 UUD NRI 1945?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan pranata hak budget parlemen dengan adanya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN).
2. Merumuskan mekanisme pengujian UU terhadap Tap MPR dan Tap MPR terhadap UUD NRI 1945.
3. Merumuskan pokok-pokok haluan negara (PPHN) dapat dipergunakan sebagai alat pemakzulan presiden.
4. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari perubahan ke-5 UUD NRI 1945 terkait Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN).
5. Merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan materi perubahan pasal yang perlu diatur dalam perubahan ke-5 UUD NRI 1945.

Sementara itu, kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan amandemen kelima UUD 1945 dalam rangka memperkuat kewenangan MPR dan mewujudkan cita-cita negara yang memiliki haluan negara.

D. METODE PENYUSUNAN

Pada dasarnya, penyusunan naskah akademik ini dilakukan dengan mempergunakan metode pengumpulan data dan analisis data. Adapun data yang diperlukan dapat berupa data primer maupun data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama. Sedangkan data sekunder

adalah sebuah data yang diperoleh dari hasil penelusuran secara pustaka, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data dilakukan secara kualitatif yaitu melalui studi kepustakaan/literatur, focus group discussion (FGD), diskusi panel, seminar, dan wawancara.

1. Studi kepustakaan/literatur adalah sebuah penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian internasional, buku, kamus, ensiklopedia, atau hasil penelitian/pengkajian yang ada hubungannya dengan permasalahan dalam naskah akademik ini.
2. Focus Group Discussion (FGD) adalah bentuk diskusi yang dirancang untuk memunculkan informasi mengenai kebutuhan, keinginan, perspektif, kepercayaan maupun pengalaman yang dikehendaki peserta terhadap materi naskah akademik ini.
3. Diskusi panel adalah sebuah pertemuan yang dilakukan untuk melakukan pertukaran pemikiran dengan mendengarkan percakapan antara beberapa orang panelis yang mengemukakan topik tertentu yang secara spesifik terkait dengan substansi naskah akademik ini.
4. Wawancara adalah sebuah proses memperoleh keterangan melalui tanya jawab dengan tatap muka antara pewawancara dengan orang yang diwawancarai. Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan naskah akademik ini merupakan kontribusi dari para dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala beserta alumni, diantaranya:
 - Dr. Iskandar Abdul Ghani, S.H., M.Hum.
 - Dr. Zahratul Idami, S.H., M.Hum.
 - Sufyan, S.H., M.H.
 - M. Zuhri S.H, M.H.
 - Kurniawan, S.H., LL.M.
 - Erlanda Juliansyah Putra, S.H., M.H.

- Sultan Riski Muhammad, S.H.

E. SISTEMATIKA PENELITIAN

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

- Bab Kesatu Mengenai pendahuluan. Pada bab ini berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta metode penelitian. Pada dasarnya, bab ini dimaksudkan untuk memberikan konteks dari persoalan yang akan dibahas dalam penelitian ini.
- Bab Kedua Mengenai kajian teoritik dan praktik empiris. Pada bab ini diuraikan tinjauan teori yang digunakan di dalam penelitian ini lalu dihubungkan dengan praktik empiris yang terjadi. Tinjauan teoritik ini dilakukan dengan melakukan survei ragam literatur terkait dengan lima dimensi pembahasan penelitian ini, yakni materi teori konstitusi; teori lembaga perwakilan; teori haluan negara; teori bentuk negara dan sistem pemerintah; serta teori otonomi. Adapun untuk praktik empiris terkait dengan lima dimensi pembahasan yakni perkembangan konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia; pelaksanaan fungsi dan tugas MPR sebagai lembaga tinggi negara; aktualisasi dan implikasi haluan negara di Indonesia; hubungan antara pokok-pokok haluan negara dengan bentuk negara dan sistem pemerintahan di Indonesia; serta otonomi khusus dan daerah istimewa.
- Bab Ketiga Mengenai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Pada bab ini diuraikan mengenai alasan-alasan penting pengaturan pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara filosofis, sosiologis dan yuridis.

- Bab Keempat Mengenai analisis. Pada bab ini akan dianalisis terkait dengan alasan-alasan penting pengaturan pokok-pokok haluan negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara filosofis, sosiologis dan yuridis.
- Bab Kelima Menyimpulkan pembahasan yang dilakukan pada bab keempat dan kelima, untuk kemudian menawarkan rekomendasi pengadopsian Haluan Negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIK

1. Teori Konstitusi

Keberadaan konstitusi pada dasarnya berkaitan erat dengan teori asal mula negara yang merupakan bagian dari konsep negara hukum. Konstitusi hadir sebagai bentuk dari pengaturan terhadap masyarakat dan pembatasan akan kesewenang – wenangan penguasa yang memiliki kekuasaan dalam memegang kendali suatu negara¹¹. Dalam buku Plato yang berjudul *Politeia*, Ia menjelaskan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Secara epistemologi istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis, *constituer*, yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan merupakan pembentukan suatu negara atau menyusun dan mengatakan suatu negara, dari pemahaman dapat dimengerti bahwa konstitusi merupakan suatu pernyataan untuk membentuk dan menyusun suatu negara. Penafsiran dari pembentukan merupakan proses, cara, perbuatan membentuk suatu hal yang tiada menjadi ada dan/atau suatu hal yang sudah ada menjadi sesuatu yang spesifik dan/atau berbeda. Berdasarkan hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa konstitusi atau pembentukan merupakan proses atau cara dalam perbuatan membentuk. Secara kontekstual dapat diartikan bahwa konstitusi merupakan peraturan fundamental mengenai pembentukan negara.¹²

Pada sisi lain konstitusi dalam pengertian hukum sering dianggap sama dengan Undang-Undang Dasar atau *Grondwet*, oleh L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas, yaitu

11 Wawan Rosmawan, S.H., C.L.A. *Sejarah Perkembangan Konstitusional Dunia dan Indonesia* hlm 272

12 Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Demokrasi HAM Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarief Hidayatullah, Jakarta, 2003, hlm 89.

Grondwet (Undang-Undang Dasar) merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan constitution (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Jadi secara umum dapat dikatakan konstitusi dan Undang-Undang Dasar tidak memiliki perbedaan. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan maupun pedoman dalam penyelenggaraan suatu negara.

Hal ini kemudian dibuktikan akan adanya norma dan sekumpulan aturan yang melekat disuatu kelompok masyarakat yang tidak tertulis tetapi dipatuhi dan diyakini kebenarannya oleh masyarakat tersebut dan keberadaan *unwritten constitution* yang dianut oleh negara *common law* seperti Inggris. Inggris dikenal sebagai negara yang tidak memiliki naskah undnag- undang dasar yang bersifat tertulis atau terkodifikasi.¹³

A.W. Bradley dan K.D. Ewing yang merupakan sarjana Inggris berpendapat:

“In the absence of a written constitution, the two main sources of constitutional law are the same as those of law in general, namely: (a) legislation (or enacted law), and (b) judicial precedent (or case law).¹⁴

Kehadiran konsititusi diyakini bukan hanya berupa naskah atau sekumpulan tulisan yang mengatur suatu negara, sistem pemerintahan, dan rakyatnya. Namun, bagaimana kemudian konstitusi tersebut memiliki kekuatan (*power*) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Wade and Philips merumuskan bahwa hukum konstitusi adalah badan hukum yang menetapkan: (a) struktur; (b) fungsi dari organ pusat dan pemerintahan daerah.¹⁵ Aristoteles mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) unsur pemerintahan diantaranya:

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan – ketentuan umum bukan pada

13 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok, 2009, hlm. 147.

14 Bradley and Ewing, *Op Cit.*, hlm. 12-13.

15 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok, 2009, hlm. 23.

hukum yang dibuat secara sewenang-wenang.

- c. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan – paksaan yang dilaksanakan pemerintahan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, konstitusi merupakan hukum dasar tertulis yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu Negara, konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis. Indonesia sebagai negara hukum memiliki konstitusi tertulis yang lazim dikenal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Negara hukum adalah negara yang menegakkan supermasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan¹⁶.

Tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 adalah 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. Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, negara berkewajiban untuk menyejahterakan seluruh warga negaranya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan konstitusi tersebut yaitu menjelaskan bahwa tujuan bernegara merupakan mencapai kesejahteraan rakyat, untuk mencapai hal tersebut pemerintah bertanggung jawab dalam melaksanakan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara tersebut.

Kewajiban Negara dalam membebaskan dari kondisi tersebut dilakukan sebagai upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh Negara sebagai prioritas utama dalam

16 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945* (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan ayat), (Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI, 2010), hlm.46.

pembangunan nasional termasuk untuk menyejahterakan fakir miskin. Pembangunan nasional ditujukan untuk mencapai tujuan konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam pembukaan undang-undang dasar (UUD) yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Salah satu upaya yang dianggap dapat mendorong pembangunan nasional dewasa ini yaitu dengan menghidupkan kembali haluan negara melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Namun demikian, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak memiliki kewenangan untuk mengatur haluan negara. Hal ini yang kemudian menjadi landasan untuk dilakukannya perubahan Konstitusi demi menghidupkan kembali haluan negara demi mencapai kesejahteraan rakyat melalui pembangunan nasional yang akan diatur melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR).

Konstitusi merupakan kaidah kenegaraan yang dibuat untuk mengatur negara yang dijalankan oleh pemerintah demi menjamin kepentingan warga negara. Kepentingan warga negara tersebut berkaitan dengan kesejahteraan dan kelayakan hidup, untuk mencapai hal itu perlu dilakukannya pembangunan nasional dengan arah dan tujuan yang jelas. Oleh karena itu, dibutuhkan aturan yang mengatur tentang arah atau acuan mengenai pembangunan nasional demi tercapainya kepentingan rakyat.

2. Teori Lembaga Perwakilan

Lembaga-lembaga Negara merupakan pembagian tugas-tugas kepada pemerintah yang berkuasa, dimana yang memerintah tidak hanya satu dua orang tetapi terdiri dari beberapa lembaga, organisasi dan sebagainya. Lembaga Negara tersebut dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, maupun campuran¹⁷ yang memiliki tugas yang berbeda-beda dan terpisah satu sama lainnya (separation of power).

17 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27

Dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan pada pemerintah pusat, yaitu legislatif, yudikatif, dan eksekutif, lembaga yang menjadi lembaga perwakilan yaitu lembaga legislatif. Pada lembaga legislatif terdiri dari tiga lembaga yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda.

Terbentuknya lembaga perwakilan juga karena adanya dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori kebebasan dan teori mandat.¹⁸

- a) Teori Mandat, dalam teori ini wakil sebagai penerima mandat dalam hal perealisasi konsep perwakilan yang terbagi menjadi mandat imperatif, mandat bebas, dan mandat representatif.
- b) Teori Kebebasan, dalam hal ini wakil dapat bertindak sesuai dengan apa yang Ia yakini benar karena wakil dianggap adalah orang – orang yang paham akan kebenaran dan memiliki kesadaran hukum atas masyarakat yang diwakilinya. Wakil juga tidak terikat dengan ketat oleh masyarakat yang diwakilinya.
- c) Teori Organ, teori ini dikemukakan oleh Von Gierke negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapannya, baik legislatif dan Parlemen mempunyai rakyat yang seluruhnya mempunyai fungsinya masing-masing dan saling tergantung dengan satu sama lain. Setelah dilakukan pemilihan, rakyat tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan karena suatu lembaga legislatif akan menjalankan fungsinya sesuai dengan undnag-undang dasar (UUD).¹⁹
- d) Teori Sosiologi, teori ini dikemukakan oleh Dieger yang menyatakan bahwa dalam ini lembaga perwakilan bukanlah lembaga politis tetapi lembaga sosial yang mengedepankan kepentingan sosial.

18 Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

19 Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar ...*, Op. Cit., hlm. 93.

- e) Teori Hukum Obyektif, teori ini dikemukakan oleh Duguit yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaannya wakil rakyat dapat melaksanakan tugas atas nama rakyat namun, rakyat tidak bisa bertindak atas nama wakil rakyat.

Lembaga perwakilan merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi yaitu kewenangan berada ditangan rakyat, namun dalam pelaksanaan demokrasi terdapat diantaranya dua konsep demokrasi, yaitu:

- a) Demokrasi langsung (direct democracy) yaitu sebuah sistem politik yang melibatkan warga terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan. Dalam konsep ini keterlibatan warga secara langsung ialah yang menjadi dasar dari konsep demokrasi. Namun, pelaksanaan tersebut dinilai kurang efektif jika memerhatikan aspek – aspek lain seperti jumlah jiwa dan luas daerah pemerintahan yang tidak memungkinkan untuk melibatkau seluruh rakyat dalam pembuatan keputusan. Hal ini kemudian memaksa hadirnya sebuah lembaga yang bersifat representatif atau lembaga perwakilan rakyat.
- b) Demokrasi perwakilan (indirect democracy) ini warga dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut sebagai terwakil. Dalam konsep demokrasi perwakilan, warga memilih anggota-anggota yang akan menjadi wakil dari rakyat melalui pemilihan umum. Kelompok yang dianggap terwakili adalah kelompok warga yang kandidat pilihannya berhasil menaiki kursi sedangkan kelompok yang tidak terwakil sebaliknya.

Namun, disamping itu, dalam konteks terwakilkan atau tidaknya merujuk kepada kebijakan dan keputusan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat tersebut, apakah produk hukum tersebut merupakan buah dari aspirasi rakyat atau sekedar kepentingan politik yang tidak bertujuan mencapai kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, lembaga perwakilan di Indonesia terbagi menjadi 3 (tiga) lembaga yang

masing-masing lembaga memiliki tugas dan kewenangannya masing-masing. Ketiga lembaga tersebut diantaranya:

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap merupakan lembaga kekuasaan yang setinggi-tingginya karena lembaga ini merupakan kumpulan dari seluruh permusyawaratan rakyat.²⁰

Berdasarkan teori ilmu hukum di Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki supremasi yang di dalamnya terkandung dua prinsip.²¹

- 1) Legal power, dalam prinsip ini Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu.
- 2) No rival authority, bahwa tiada suatu otoritas tandingan baik berupa lembaga maupun perseorangan yang dapat mengenyampingkan keputusan yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang no. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) berada pada urutan kedua setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Tap MPR merupakan bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (beschikking).

20 Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 53.

21 *Ibid.*, hlm. 78.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dasar untuk memahami peranan DPR dalam mengaktualisasikan aspirasi rakyat tidak lain merupakan perwujudan dari tiga fungsi utama dan strategis yang dimilikinya, yaitu di bidang perundang-undangan, di bidang anggaran, maupun di bidang pengawasan.²²

Terdapat tiga fungsi utama DPR disamping hak dari DPR sebagai institusi maupun personal anggotanya, berdasarkan isi Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 ketiga fungsi utama tersebut diantaranya fungsi legislasi (legislation), fungsi anggaran (budgeting), dan fungsi pengawasan (controlling). Pada hakikatnya ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki hubungan yang erat dan ketiga fungsi ini selalu bersentuhan dengan satu fungsi dengan yang lainnya, misalnya ketika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menghasilkan produk hukum yaitu undang-undang yang kemudian disetujui bersama dengan Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus melakukan pengawasan terhadap pengeksekusian produk undang-undang oleh lembaga Eksekutif yakni Presiden. Mengenai fungsi pengawasan dan anggaran, bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tentunya secara bersama-sama menjalankan pula fungsi pengawasan dimana di dalamnya harus terdapat sistem checks and balances.

Secara sederhana, dalam pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislative produk undang-undang yang dibuat harus berlandaskan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Begitu pula dengan fungsi anggaran yang ditujukan untuk pembangunan nasional yang pengaturan lebih lanjut terdapat pada Undang – Undang APBN. Kemudian dalam pelaksanaan suatu negara, Indonesia yang menganut separation of power dimana ketiga lembaga kekuasaan berada ditngkat yang setara dan pada hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam pengeksekusian kebijakan dan peraturan hukum yang

22 Risalah sidang Dewan perwakilan Rakyat Indonesia (Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR RI Pada Sidang Tahunan MPR RI) Tahun Kelima 2003-2004.

telah rancang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dilatarbelakangi tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah dalam kehidupan nasional. Tuntutan kehadirannya membuat MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), perubahan ketiga UUD 1945, walaupun fungsi, tugas, dan wewenang DPD ini dibatasi, sesungguhnya sudah dimulai perjalanan panjang menuju kehidupan ketatanegaraan yang lebih baik.

Dasar pertimbangan politis terhadap kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah dengan tujuan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia; meneguhkan persatuan dan semangat kebangsaan seluruh daerah dalam forum yang mempertemukan pembagian latar persoalan kedaerahan; meningkatkan agresi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan setiap daerah dalam perumusan kebijakan nasional; serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan, kesetaraan dan berkesinambungan.²³

3. Teori Haluan Negara

Secara etimologi haluan adalah arah atau tujuan. Secara istilah Haluan Negara ditafsirkan sebagai arah atau tujuan suatu negara yang hendak dicapai dalam berbagai aspek. Istilah Haluan Negara muncul dari penafsiran Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen). Haluan Negara kemudian menjadi wadah penjabaran tujuan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara. Eksistensi Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan.

Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, Haluan Negara perannya menjadi sangat vital sebagai pedoman pembangunan negara, yang

²³ Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD RI*, Ctk. Kedua, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006., hlm. 38.

kala itu wujud formalnya disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).²⁴ Namun, setelah reformasi keberadaan Haluan Negara menjadi hilang seiring diamandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menghilangkan eksistensi Haluan Negara dalam konstitusi.²⁵ Setelah era reformasi, peran GBHN sebagai haluan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara digantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).²⁶ dengan berbagai instrumen turunannya seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Namun seiring berjalannya waktu, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dirasa belum mampu berperan sebagai haluan negara dan belum dapat disebut sebagai Haluan Negara.

Dewasa ini upaya untuk menata kembali sistem perencanaan pembangunan nasional kembali hadir dengan tujuan dapat menjamin arah dan kepastian pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui rekonstruksi Haluan Negara. Namun, upaya untuk merekonstruksi Haluan Negara menghadirkan perdebatan dan perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum tata negara. Perdebatan itu menunjukkan adanya kekaburan dalam memahami hakikat Haluan Negara. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada era Orde Baru yang lebih difungsikan sebagai pedoman kebijakan pembangunan nasional, dan GBHN pada era Reformasi yang dimaksudkan sebagai pedoman kebijakan penyelenggaraan negara. Haluan Negara pada kenyataannya disetiap masa pemerintahan diberi aksentuasi yang berbeda, namun fungsinya tetap sama yakni sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara.

24 Istilah GBHN ini muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Kemudian dalam perjalanannya dituangkan dalam bentuk hukum Ketetapan MPR

25 Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara”, dirubah rumusannya menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Lihat Pasal 3 ayat (1) UUD Tahun 1945

26 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Menurut Yudi Latif, Haluan Negara dapat dibagi menjadi 2 (dua) substansi yaitu:

- a) Haluan Negara yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan.
- b) Haluan Negara 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.²⁷

Upaya menghidupkan kembali haluan negara dianggap penting agar Indonesia memiliki arah dan tujuan yang jelas dalam pembangunan nasional, pembangunan nasional ini hendaklah bersifat pembangunan berkelanjutan (sustainable development). Pembangunan yang dimaksudkan bukan hanya berupa pembangunan infrastruktur, tetapi pembangunan dalam berbagai aspek diantaranya pendidikan, kesehatan, ekonomi, ekosistem dan berbagai aspek kehidupan lain.

Disamping haluan negara negara yang dianggap penting, kekhawatiran dalam menghidupkan kembali haluan negara dalam hal ini adalah pada masa orde baru Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tertinggi lembaga tertinggi yang mana haluan negara yang pada saat itu adalah GBHN diatur dan ditetapkan oleh Tap MPR dan apabila eksekutif dalam hal ini Presiden tidak mampu melaksanakan GBHN maka MPR memiliki kewenangan untuk memakzulkan (impeachment) Presiden. Hal ini tentu bertentangan dengan sistem pemerintahan Indonesia setelah reformasi yaitu kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang pun juga amandemen Undang – Undang Dasar (UUD) telah mengubah MPR menjadi lembaga tinggi yang berada dalam ruang lingkup lembaga legislaif yang kedudukannya setara dengan lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

Secara sederhana, haluan negara dianggap perlu untuk mencapai pembangunan nasional nasional karena Pokok-pokok

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

Haluan Negara memiliki arah dan tatanan yang jelas mengenai arah pembangunan. Namun, perlu dilakukan peninjauan terhadap beberapa aspek dalam ketatenggaraan diantaranya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dasar hukum hingga peraturan pelaksana Pokok-Pokok Haluan Negara.

4. Teori Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan

Teori bentuk Negara yang dikembangkan para ahli dan berkembang di zaman modern bermuara pada dua paham yang fundamental. Pertama, paham yang menggabungkan bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan.²⁸ Dewasa ini kemudian berkembang menjadi bentuk Negara Kesatuan (unitarisme) dan Negara Serikat (Federalisme) yang dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi.

Negara kesatuan merupakan Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.²⁹ Sedangkan Negara Federasi adalah negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini tersusun dari beberapa Negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar (UUD) sendiri.

Dalam sistem pemerintahan (regering sytem) terkait pilihan-pilihan antara lain:

- a) Sistem pemerintahan presidensial;
- b) Sistem pemerintahan parlemener; dan
- c) Sistem pemerintahan campuran.

Saat ini Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial, sebagai upaya penguatan kedudukan kedaulatan rakyat terutama

28 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta konstitusi press . 2006 Hal. 259

29 Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000 Hal.224

yang berkaitan langsung dengan pemilihan umum. Berdasarkan hal tersebut, Presiden dan wakil presiden menyampaikan visi dan misinya kepada rakyat yang visi misi tersebut bersifat sangat luas dan tidak terbatas. Setiap calon presiden dan wakil presiden di tiap periode memiliki hak dan kewenangan untuk memberikan visi misi yang berkemungkinan besar memiliki perbedaan dan kecenderungan untuk menghentikan dan menghapuskan program kerja presiden pada periode sebelumnya karena tidak adanya kewajiban bagi presiden setelahnya untuk melanjutkan, disamping Ia pun memiliki visi dan misi yang telah Ia tetapkan.

Hal ini tentu menjadi masalah fundamental bagi pembangunan negara, karena tidak adanya kesinambungan antara pemerintah dari periode ke periode. Oleh karena hal tersebut, dalam pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia dibutuhkan adanya dasar-dasar yang kompleks untuk melaksanakan demokrasi. Berangkat dari hal tersebut, ide menghidupkan kembali haluan negara sebagai panduan pembangunan menemui relevansinya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, menghidupkan kembali haluan negara adalah relevan dengan sistem pemerintahan Indonesia saat ini yaitu presidensial. Dengan tujuan adanya guidance bagi tiap-tiap presiden untuk menjalankan pembangunan negara yang berkesinambungan sehingga pembangunan tersebut berjalan dengan baik dan matang.

5. Teori Otonomi Daerah

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik.³⁰ Otonomi itu selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika dia membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, menentukan dirinya sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Negara sebagai sebuah institusi yang terbentuk dari keberadaan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu teritori tertentu, dengan peraturan yang mereka susun

30 DRH Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta, 1979 Baca juga dalam Miftah Thoha, "Menejemen Pembangunan Daerahm Tingkat II" dalam Prisma, No. 12, 1985

dan sepakati bersama untuk mengatur kehidupan mereka; pada hakekatnya fungsinya adalah sebagai alat untuk mengintegrasikan golongangolongan masyarakat atau unit-unit pemerintahan dalam suatu kehidupan bersama.³¹

Negara Kesatuan yang dibentuk berdasarkan asas unitarisme merupakan bentuk Negara yang paling kukuh dan lebih ketat dibandingkan dengan bentuk Federasi maupun Konfederasi, Karena bagian-bagiannya tidak merupakan kedaulatan (Negara-Negara berdaulat) atau kekuasaan asli (desentralisasi penuh).³² Dari hal tersebut diatas, Pemerintahan Daerah otonom dalam konsep Negara Kesatuan bisa diartikan sebagai pemerintahan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.

Dalam pelaksanaannya terdapat 3 (tiga) asas otonomi daerah diantaranya:

- a) Asas Desentralisasi, menurut R.G .Kartasapoetra desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.³³ Hazairin dalam The Liang Gie mengemukakan bahwa desentralisasi sebagai suatu cara pemerintahan sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari Pemerintahan Pusat diserahkan kepada kekuasaan-kekuasaan bawahan sehingga daerah mempunyai pemerintahan sendiri.³⁴
- b) Asas Dekonsentrasi, Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah diberi kewenangan itu mengenai pembuatan atau

31 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1977 Hal. 139

32 Fahmi Amrusyi, *"Otonomi dalam Negara Kesatuan"* dalam Abdurrahman (ed.). *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987. Hal. 56-5

33 R.G Kartasapoetra, *Sistematka Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987 Hal. 87&99

34 The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1967, Hal. 109

pengambilan keputusan.³⁵ Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada aparatnya atau pejabat-pejabat untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.³⁶

- c) Tugas Pembantuan, (medebewind) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan merupakan wujud dari dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Dalam hal upaya menghidupkan kembali haluan negara, kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri tidak akan terganggu karena, haluan negara merupakan serangkaian aspek pembangunan yang hendak dicapai dalam skala nasional dan hal ini tidak menghapus kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerah otonom. Pemerintah daerah tetap memiliki kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan dan melakukan pembangunan di daerah otonom sesuai dengan haluan negara dengan tujuan tercapainya pembangunan nasional yang baik dan merata.

Upaya menghidupkan kembali haluan negara sejalan dengan Pasal 68 UU No. 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa, kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional dapat dikenai sanksi administrative, pemberhentian semestara, dan bahkan sampai pada pemberhentian permanen. Hal ini menunjukkan bahwa jika haluan negara diaplikasikan maka tidak akan terjadi perubahan kewenangan, tugas, dan fungsi pemerintah daerah sebagai pelaksana dari otonomi daerah justru daerah memiliki arah dan acuan yang jelas dan tepat dalam melaksanakan pembangunan daerah melalui haluan negara.

35 Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Mensiasati Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Konsorsium pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press". 2000 hlm 11

36 Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati,...* op.cit

B. PRAKTIK EMPIRIS

1. Perkembangan Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan peraturan hukum yang berlaku pada suatu negara, mulai dari yang tertinggi sampai pada yang terendah. Di Indonesia, yang disebut sebagai keseluruhan peraturan hukum adalah peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 7 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berdasarkan pada Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU No 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, bahwa jenis dan hierarki peraturan terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- d) Peraturan Pemerintah (PP)
- e) Peraturan Presiden (Perpres)
- f) Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi)
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota)

Adapun yang dimaksud dengan konstitusi dalam arti sempit adalah piagam dasar atau dokumen mengenai hukum dasar suatu negara. Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, konstitusi dalam arti sempit inilah yang dipergunakan untuk menyebut istilah UUD NRI Tahun 1945.

Pada dasarnya, konstitusi mengatur mengenai pokok-pokok penyelenggaraan suatu negara. Misalnya, pengaturan hak asasi manusia (HAM) sebagai penghargaan terhadap warga negara

(rakyat) yang merupakan pemilik kedaulatan negara, bentuk dan kedaulatan negara, kekuasaan eksekutif dan yudikatif sebagai lembaga kekuasaan penyelenggara negara beserta wewenangnya, kekuasaan yudikatif, pemilihan umum, wilayah negara, warga negara dan penduduk, keuangan dan perekonomian negara, kesejahteraan sosial, agama, pertahanan dan keamanan negara, pendidikan, bendera, bahasa, lambang negara, lagu kebangsaan, serta tata cara perubahannya.³⁷

Berdasarkan pada beberapa dokumen, buku, dan hasil penelitian mengenai sejarah pembentukan UUD NRI Tahun 1945, ternyata Naskah UUD NRI Tahun 1945 pertama kali dipersiapkan oleh suatu badan yang dibentuk oleh Pemerintahan Jepang yang diberi nama “Dokuritsu Zyumbi Tyosakai” atau Badan Penyelidik Usaha Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 28 Mei 1945. Badan pembentukan yang bernama BPUPKI ini memiliki jumlah anggota sebanyak 62 orang dan dipimpin oleh seorang yang bernama K.R.T. Radjiman Woedyadiningrat, dengan didampingi oleh dua orang wakil ketua yaitu Itibangase Yosio dan Raden Panji Suroso.

Sidang ke I BPUPKI dilaksanakan pada tanggal 29 Mei-1 Juni 1945 dengan pembahasan mengenai dasar falsafah yang harus dipersiapkan kemerdekaan Indonesia. Sidang ke II BPUPKI dilaksanakan pada tanggal 10-17 Juli 1945 menyusun rancangan konstitusi Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) beranggotakan 21 orang yang dipimpin oleh Ir. Soekarno.

Kemudian PPKI diperkecil anggotanya agar lebih efektif menjadi sembilan orang atau bisa juga disebut “Panitia Sembilan” dan tetap dipimpin oleh Ir. Soekarno. Tim Sembilan inilah yang secara khusus membahas rumusan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 secara musyawarah untuk mencapai mufakat.

Kemudian, pada tanggal 22 Juli 1945, disahkan Piagam Jakarta yang kelak menjadi naskah Pembukaan UUD NRI 1945. Akan tetapi, pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD NRI 1945 sebagai sebuah norma dasar negara dengan

37 Marwan Mas, Hukum konstitusi dan kelembagaan Negara, Halaman 12.

Pembukaan yang sudah berbeda dengan yang telah disahkan pada Piagam Jakarta. Ditanggal yang sama tersebut juga diangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden Pertama Indonesia dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden Pertama Indonesia.

Dalam perkembangannya, UUD NRI 1945 sebagai sebuah norma dasar negara telah mengalami beberapa kali dinamika dalam pelaksanaannya, yaitu sebagai berikut:

a) Periode 1945-1949

Pada tahun 1945-1949, UUD NRI 1945 tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya dikarenakan negara Indonesia sedang fokus dengan usaha untuk mempertahankan kemerdekaan. Dalam kurun waktu ini juga dikeluarkannya suatu Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945 yang memutuskan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif, dikarenakan MPR dan DPR belum terbentuk. Kemudian, pada tanggal 14 November 1945 dibentuk Kabinet Parlementer yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan bagian dari penyimpangan UUD NRI 1945.

b) Periode 1949-1959

Pada masa ini, terjadi perubahan konstitusi dari UUD kepada Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS). Pada dasarnya, konstitusi ini disahkan sebagai undang-undang dasar negara karena berkaitan erat dengan pembentukan Republik Indonesia Serikat dari hasil Konferensi Meja Bundar pada tanggal 27 Desember 1949. Ini merupakan suatu bentuk pengingkaran terhadap UUD, karena bentuk negara yang harusnya dianut oleh Indonesia adalah kesatuan, bukan serikat.

c) Periode 1959-1966

Karena situasi politik pada Sidang Konstituante 1959 di mana terjadi tarik ulur kepentingan partai politik, sehingga gagal menghasilkan UUD NRI 1945 yang baru. Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai sebuah norma dasar negara untuk menggantikan Undang-Undang

Dasar Sementara 1950 yang sempat diberlakukan. Pada masa ini, terdapat berbagai penyimpangan UUD 1945, di antaranya: (1) Presiden mengangkat Ketua dan Wakil Ketua MPRS/DPR dan MA serta Wakil Ketua DPA menjadi Menteri Negara. (2) MPRS menetapkan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. (3) Terjadi Pemberontakan G 30S PKI tahun 1965.

d) Periode 1966-1998

Pada masa Orde Baru (1966-1998), pemerintah menyatakan kembali menjalankan UUD NRI 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Namun, dalam pelaksanaannya terjadi juga penyelewengan UUD 1945 yang mengakibatkan terlalu besarnya kekuasaan pada Presiden. Pada masa Orde Baru, UUD 1945 juga menjadi konstitusi yang sangat “sakral”, melalui sejumlah peraturan:

- 1) Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak akan melakukan perubahan (amandemen).
- 2) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum (sudah dicabut) yang antara lain menyatakan bahwa bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus minta pendapat rakyat melalui referendum.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang merupakan pelaksanaan TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 (sudah dicabut).

Kemudian, di Era Reformasi atau tepatnya dalam kurun waktu 1999-2002, UUD NRI Tahun 1945 mengalami empat kali perubahan yang ditetapkan dalam sidang umum dan sidang tahunan MPR, yaitu

Tabel 2

Perubahan Ke 1 – Perubahan Ke 4 UUD NRI 1945

No	Perubahan	Ketentuan		Isi
1	Perubahan Pertama 19 Oktober 1999 (ST-MPR 1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 5 ayat 1 • Pasal 7 • Pasal 9 • Pasal 13 Ayat (2) • Pasal 14 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 15 • Pasal 17 Ayat (2) • Pasal 17 Ayat (3) • Pasal 20 • Pasal 22 	<ul style="list-style-type: none"> • Membatasi kekuasaan presiden • Memperkuat kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif
2	Perubahan Kedua 18 Agustus 2000 (ST-MPR 2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 18 • Pasal 18A • Pasal 18B • Pasal 19 • Pasal 20 Ayat (5) • Pasal 20A • Pasal 22A • Pasal 22B • Pasal 28A • Pasal 28B • Pasal 28C 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 28D • Pasal 28E • Pasal 28F • Pasal 28G • Pasal 28H • Pasal 28I • Pasal 28J • Pasal 30 • Pasal 36 • Pasal 36B • Pasal 36C 	<ul style="list-style-type: none"> • Wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah • Menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan MPR • Ketentuan-ketentuan yang terpetinci tentang HAM

3	Perubahan Ketiga 9 November 2001 (SE-MPR 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 1 ayat (2) dan (3) • Pasal 3 • Pasal 6 ayat (1) dan (2) • Pasal 6A • Pasal 7A • Pasal 7B • Pasal 7C • Pasal 8 ayat (1) dan (2) • Pasal 11 ayat (2) dan (3) • Pasal 17 ayat (4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 22C • Pasal 22D • Pasal 22E • Pasal 23 • Pasal 23A • Pasal 23C • Pasal 23E • Pasal 23F • Pasal 23G • Pasal 24 ayat (1) dan (2) • Pasal 24A • Pasal 24B • Pasal 24C 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketentuan tentang asas-asas landasan bernegara • Kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara • Ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum
4	Perubahan Keempat 10 Agustus 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 2 ayat (1) • Pasal 6A ayat (4) • Pasal 8 ayat (3) • Pasal 11 ayat (1) • Pasal 16 • Pasal 23B • Pasal 23D • Pasal 24 ayat (3) • Pasal 31 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 32 • Pasal 33 ayat (4) dan (5) • Pasal 34 • Pasal 37 • Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III • Aturan Tambahan Pasal I dan II 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara • Penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) • Ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan • Ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial • Aturan peralihan dan aturan tambahan

Berdasarkan pada perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa kelebihan yang dapat diidentifikasi, diantaranya:³⁸

- a) Pasal 7 (amandemen pertama) tentang pembatasan masa jabatan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan dua periode saja. Ketentuan ini diharapkan dapat mengurangi terjadinya abuse of power sekaligus lebih menjamin terjadinya pergiliran kesempatan bagi setiap warga negara untuk menjadi Presiden atau Wakil Presiden.
- b) Pasal 20 Ayat 1 (amandemen pertama) tentang penetapan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU. Hal ini cukup bermakna bagi penguatan parlemen karena pada rezim Orde Baru, DPR betul betul tidak berdaya akibat kungkungan eksekutif (Presiden) dalam pembentukan UU. DPR memang membahas UU serta memiliki hak inisiatif mengajukan RUU untuk dibahas, tetapi hal itu tidak pernah dilakukan karena Soeharto selaku presiden mengebiri hak-hak DPR untuk mengajukan RUU.
- c) Pasal 20 Ayat 5 (amandemen kedua) tentang RUU yang telah dibahas dan disetujui DPR, tetapi dalam jangka waktu 30 hari tidak disahkan oleh presiden, maka RUU itu sah berlaku sebagai UU. Hal ini mengantisipasi suatu UU yang telah disetujui bersama, tetapi pada akhirnya tidak diundangkan oleh presiden yang tentu saja merugikan rakyat.
- d) Pasal 28A sampai Pasal 28-J (amandemen kedua) tentang pengakuan Hak Asasi Manusia (HAM), yang dalam UUD 1945 asli tidak secara jelas dan tegas mengatur masalah HAM. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan HAM bagi warga negara tidak mungkin dipisahkan dari negara hukum.
- e) Pasal 1 Ayat 2 (amandemen ketiga) tentang keberadaan kedaulatan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sebelumnya, kedaulatan memang di tangan rakyat, tapi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Ini menunjukkan, bahwa MPR tidak lagi semena-mena melaksanakan kedaulatan rakyat, sebagai konsekuensi bahwa MPR hanyalah “pelaksana” kedaulatan

38 Marwan Mas, Jurnal Ilmiah Media Hukum Terakreditasi, Desember 2010.

rakyat. Bukan “pemegang penuh” kedaulatan rakyat, sehingga bila rakyat ingin mengambil sebagian kedaulatannya, tentu merupakan hal wajar dari suatu negara demokrasi.

- f) Pasal 1 Ayat 3 (amandemen ketiga) tentang ketegasan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sebelumnya, dalam UUD 1945 asli hanya ditempatkan dalam “penjelasan UUD 1945 asli”. Padahal, menurut Ilmu Perundang-undangan, penjelasan bukan norma hukum, tetapi hanya merupakan penafsiran pembuat undang-undang (konstitusi) atas sesuatu hal yang dianggap dapat menimbulkan multi tafsir.
- g) Pasal 6A Ayat 1 (amandemen ketiga) tentang Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini akan memperkuat stabilitas pemerintahan, karena kekuasaannya dilegitimasi langsung oleh rakyat. Inilah salah satu kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilaksanakan oleh MPR, tetapi rakyat mengambil-alih untuk dilaksanakan sendiri.
- h) Pasal 22C (amandemen ketiga) tentang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ini merupakan konsekuensi penghapusan Utusan Golongan dan TNI/Polri di DPR dan MPR. Kehadiran DPD telah mengubah konstalasi ketatanegaraan Indonesia menjadi “Sistem Perwakilan Bikameral” atau “Sistem Perwakilan Dua Kamar”. DPR sebagai perwakilan (representasi) rakyat, sedangkan DPD adalah perwakilan daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Tidak ada lagi wakil rakyat di MPR melalui penunjukan, seperti Utusan Golongan dan perwakilan TNI/Polri (diputuskan dalam ST MPR tahun 2002/ amandemen keempat).
- i) Pasal 24 Ayat 2 dan Pasal 24C (amandemen ketiga) tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan (Pasal 24C Ayat 1): a. Menguji UU terhadap UUD. b. Mengadili dan memutus sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. c. Memutus pembubaran partai politik. d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

- j) Pasal 2 (amandemen keempat) tentang penegasan bahwa MPR hanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Tidak ada lagi anggota MPR dari unsur golongan yang keberadaannya tidak melalui proses pemilihan umum, tetapi melalui penunjukan oleh pemerintah.
- k) Pasal 6A Ayat 4 (amandemen keempat) tentang pemilihan pasangan Presiden/Wakil Presiden tahap kedua tetap dikembalikan pada rakyat, bila pemilihan tahap pertama tidak ada pasangan yang memperoleh suara mayoritas (50% lebih).

Bahwa disamping adanya kelebihan, ternyata perubahan terhadap UUD NRI 1945 juga mengandung kelemahan pada substansi rumusan beberapa pasal UUD 1945. Adapun kelemahan-kelemahan yang dimaksud adalah:³⁹

- a) Pasal 14 Ayat (2) tentang presiden harus meminta pertimbangan DPR apabila akan memberikan amnesti dan abolisi (amandemen pertama). Pemberian amnesti (peniadaan proses hukum) sebelum suatu perkara hukum ditindaklanjuti dengan penyidikan serta abolisi (pengampunan tuntutan hukum) dengan meminta pertimbangan DPR perlu dielaborasi. DPR selaku lembaga politik, tentu akan mempertimbangkan dari aspek politik, padahal pemberian amnesti dan abolisi berada pada ranah hukum. Dikhawatirkan DPR hanya melihat dari aspek kepentingan politik belaka dalam memberikan pertimbangan, sehingga Pasal 14 Ayat (2) ini harus dikembalikan pada posisi semula, yaitu harus mendapat pertimbangan Mahkamah Agung selaku lembaga hukum, yang tentunya akan memberikan pertimbangan dari sisi yuridis terhadap pemberian amnesti dan abolisi.
- b) Pasal 28-1 tentang tidak bolehnya memberlakukan surut (asas retroaktif) suatu peraturan hukum terhadap pelanggaran HAM berat (amandemen kedua) yang jelas-jelas tidak sejalan dengan UU Nomor 20/2000 tentang Pengadilan HAM.
- c) Pasal 7-A dan Pasal 7-B tentang pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden (amandemen ketiga), yang dimulai dengan

³⁹ Hasil Diskusi mengenai Evaluasi Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945, serta Strategi Reformasi yang Dilaksanakan oleh Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru pada 21-22 Maret 2002.

proses politik, lalu proses hukum, kemudian proses politik lagi. Diawali dari permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa presiden/wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum, seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya (Pasal 7A). Dalam hal ini sudah pasti proses yang terjadi di MK sendiri merupakan proses hukum, dan yang dicari adalah “kebenaran materii”, bukan merupakan proses politik mengenai besar-kecilnya dukungan terhadap presiden.

- d) Pasal 8 Ayat (1) tentang berhentinya presiden (bukan impeachment) yang tidak jelas bagaimana pertanggungjawaban presiden bila memilih mundur dengan cara “berhenti” seperti yang ditempuh Soeharto. Pasal 8 Ayat (1) ini mestinya diamandemen pula yang memuat adanya pertanggungjawaban presiden kepada rakyat selaku pemilik kedaulatan. Pengunduran diri dengan cara “berhenti” tidak memerlukan “persetujuan” MPR dan sejak presiden menyatakan “berhenti”, maka sejak saat itu tanggung jawab presiden berakhir sehingga MPR menetapkan Wakil Presiden sebagai penggantinya. Baiknya, bila presiden memilih cara itu, tetap ada kewajiban presiden untuk mempertanggungjawabkan hasil kerjanya kepada rakyat yang memilihnya.
- e) Kelemahan lainnya adalah tidak konsisten merumuskan sistematika pasal-pasal yang berkaitan dengan pengaturan kriteria, proses rekrutmen, dan pemberhentian Hakim Agung, Hakim Konstitusi, dan Anggota Komisi Yudisial. Kriteria Hakim Agung dan Komisi Yudisial diatur setelah pasal yang menyebutkan soal kewenangan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Tetapi untuk bagian Mahkamah Konstitusi lebih dahulu menyebutkan jumlah Hakim Konstitusi ketimbang kriteria dari Hakim Konstitusi.

Setelah dilakukannya amandemen terakhir terhadap UUD NRI 1945, tepatnya 12 tahun kemudian yaitu pada tanggal 12 Januari 2016, wacana untuk melakukan perubahan ke-5 terhadap konstitusi secara terbatas muncul dalam rangka menghadirkan kembali GBHN. Wacana perubahan secara terbatas ini muncul setelah Megawati Soekarno Putri selaku Presiden RI Ke 5 sekaligus sebagai Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

(PDIP) menyatakan hal tersebut dalam Rapat Kerja Nasional (Rakernas) PDIP. Alasan penting timbulnya wacana ini adalah karena hampir semua masalah yang dihadapi bangsa dan negara, disebabkan oleh tiadanya GBHN dalam memandu pembangunan nasional yang menjadi tanggung jawab pemerintahan secara umum.

Namun sebenarnya, jika menelusuri secara lebih jauh lagi, sebelum munculnya wacana seperti ini dari Megawati Soekarno, MPR melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2014-2019 sudah mewacanakan untuk menghadirkan kembali GBHN dengan model yang telah dilakukan reformulasi tentunya. Ada sepuluh ketentuan yang dimuat dalam ketetapan itu namun kita pada kali ini hanya fokus berkenaan dengan ketentuan yang kesepuluh saja. Adapun isi dari ketentuan itu adalah “Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara”. Kata “reformulasi” dan “model” sebenarnya merupakan kata kunci bahwa yang disadari sejak MPR 2009-2014 tersebut adalah kebutuhan haluan negara seperti GBHN, jadi bukan menghidupkan kembali GBHN. Maka dari itu nama yang muncul terkait hal ini sebenarnya sudah bukan GBHN melainkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN).

Pada dasarnya, wacana perubahan secara terbatas terhadap UUD NRI 1945 akan dilakukan dalam rangka untuk mengatur kembali agar MPR dapat menetapkan dan mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) melalui suatu ketetapan yang dibuatnya berupa Tap MPR; memberikan kewajiban kepada Presiden agar mengusulkan RAPBN sesuai dengan Tap MPR mengenai PPHN; serta menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji produk hukum berupa UU terhadap Tap MPR dan Tap MPR terhadap UUD NRI 1945 yang secara khusus mengatur mengenai PPHN sebagaimana telah dijelaskan diatas.

Jika perubahan terhadap UUD NRI 1945 telah berhasil dilakukan, maka dengan sendirinya perkembangan konstitusi di Indonesia tidak lagi berhenti pada perubahan ke-4 UUD NRI 1945

melainkan akan terus berlanjut, tepatnya pada perubahan ke-5 UUD NRI 1945.

2. Pelaksanaan Fungsi dan Tugas MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan Perubahan ke 4 Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. MPR tetap tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih bisa dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Karena susunan anggota MPR yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 menurut pasal 2 UUD 1945 setelah Perubahan Keempat adalah: “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”.⁴⁰

Pada dasarnya, sistem lembaga perwakilan yang ada di Indonesia adalah sistem dua kamar atau bikameral system. Dalam hal ini terdapat dua lembaga representasi. Pertama adalah representasi kepentingan rakyat dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum. Pada dasarnya, hal ini merupakan suatu tuntutan yang ada pada negara yang demokratis.⁴¹ Kedua adalah representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga perwakilan daerah. Pada dasarnya, keberadaan lembaga perwakilan daerah ini dapat dipahami dengan argumentasi sebagai berikut:

40 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSHTN UI, Jakarta, hal.3

41 Tim IFES, *Sistem Pemilu*, Jakarta: IFES,UN, IDEA, 2001, hal.29

- a) Secara sosiologis ikatan masyarakat dengan provinsi jauh lebih kuat dibandingkan kabupaten.
- b) Secara teknis pelaksanaan juga jauh lebih mudah karena sudah ada pembagian wilayah administratif yang jelas.
- c) Pemilihan berbasis provinsi lebih representatif mewakili semua daerah dibandingkan dengan basis kabupaten, mengingat jumlah kabupaten yang ada di pulau jawa tidak seimbang dengan daerah di luar pulau jawa.

Bahwa pada dasarnya, dalam menjelaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia haruslah dilihat tugas dan wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga pembahasan akan lebih tajam dan mengkerucut.

Tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat tidaklah banyak berkurang setelah perubahan UUD NRI 1945, akan tetapi dampaknya sangat besar terhadap lembaga MPR. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat kedudukannya sama dengan dengan lembaga negara yang lain, yang pada awalnya berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara kemudian menjadi lembaga negara tinggi saja. Bahwa dalam hal ini, yang sangat mendasar adalah dicabutnya kewenangan MPR dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat dan dicabutnya tugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Sebagaimana telah disampaikan tadi bahwa dalam perubahan UUD NRI 1945, tugas dan wewenang MPR telah berubah. Dengan berubahnya kedudukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat maka berubah pula beberapa tugas dan wewenangnya. Tugas MPR setelah amandemen UUD NRI 1945 adalah:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2 Perubahan III UUD 1945).
- 2) Melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003 (pasal I Aturan Tambahan Perubahan ke IV UUD 1945).

Sedangkan wewenang MPR RI dalam UUD 1945 maka bisa disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat 3 Perubahan ke III UUD 1945).
- 3) Memilih Presiden atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya. (Pasal 8 ayat 3 Perubahan Keempat).⁴²

Dalam Struktur Ketategaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, MPR dapat digambarkan sebagai lembaga negara yang diam, akan tetapi jika sudah melaksanakan tugas dan wewenangnya maka hal ini berubah, bisa saja lembaga negara ada yang tidak sejajar kedudukannya.

Melihat eksistensi MPR selama ini, muncul berbagai pendapat tentang masa depan MPR. Secara umum, pendapat itu bergerak mulai dari keinginan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat sampai gagasan menghilangkan MPR dalam praktik ketatanegaraan. Sekalipun dapat memahami gagasan tersebut, setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat. Gagasan mengembalikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dan pemegang kedaulatan rakyat - termasuk menghilangkan MPR dalam praktik ketatanegaraan - tidak mungkin dilaksanakan dengan UUD 1945 hasil amandemen.

Secara hukum, (melanjutkan) mengubah dan menetapkan amandemen UUD 1945 dapat dilakukan MPR dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 37 UUD NRI 1945, yaitu sebagai berikut:

- 1) Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya

42 Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh BPHN dan DEPKEH HAM , Bali, Juli 2003, hal.9.

sepertiga dari jumlah anggota MPR.

- 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- 3) Untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR, dan Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

Tidak hanya karena peluang yang terdapat dalam Pasal 37 UUD 1945, masih banyak fakta lain yang mengharuskan untuk melanjutkan reformasi konstitusi (continuing constitutional reform). Bahwa dalam hal fungsi dan tugas pokok dari MPR, maka salah satu agenda perubahan konstitusi ini diantaranya adalah memberikan kewenangan MPR untuk dapat menetapkan dan mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara.

Bahwa dalam hal ini, terdapat argumentasi yang mendasari pentingnya pengaturan mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara dalam bentuk Tap MPR:

- a) Kedudukan hukum Ketetapan MPR cukup kuat karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR berada di tingkatan kedua, tepatnya dibawah UUD NRI 1945 sebagai staatsfundamentalnorm dan diatas Undang-Undang.
- b) Nantinya setelah dilakukan perubahan terhadap ketentuan dalam Pasal 24C ayat (1) mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, Ketetapan MPR dapat dijadikan sebagai batu uji dalam melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Tap MPR ke Mahkamah Konstitusi.
- c) Prosedur perubahan Ketetapan MPR lebih mudah daripada melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mensyaratkan prosedur khusus dan sangat ketat; Selain itu, keberadaan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya Pasal 2 dan Pasal 4 hanya dapat diselesaikan melalui Ketetapan MPR.

Dengan didasarkan pada argumentasi di atas, pada dasarnya untuk melanjutkan reformasi konstitusi dapat dimulai dari pemberian kewenangan kepada MPR untuk menetapkan dan mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara, dengan begitu reformasi konstitusi dapat dilanjutkan dengan pembahasan lain yang tidak kalah strategisnya seperti memberikan kewajiban kepada Presiden untuk mengusulkan RAPBN sesuai dengan Tap MPR yang berkenaan dengan PPHN sehingga arah pembangunan nasional menjadi lebih terukur dan jelas, serta memberikan kewenangan MK untuk melakukan pengujian UU terhadap Tap MPR dan Tap MPR terhadap UUD NRI 1945 sebagai sebuah upaya mengisi kekosongan hukum yang terjadi saat ini.

Perlu digaris bawahi bahwa perubahan ini harus didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945, terkhususnya dengan memperhatikan ketentuan Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 yang mengatakan bahwa mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dapat dilakukan perubahan.

Bahwa pada dasarnya, terkait dengan tugas pokok dari MPR sebagaimana telah diatur dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 yang akan dilakukan penambahan ketentuan agar MPR dapat menetapkan dan mengubah suatu produk hukum berupa Tap MPR yang secara khusus mengatur Pokok-Pokok Haluan Negara. Penambahan kewenangan ini tentunya akan dilakukan secara hati-hati agar kedudukan MPR tetap sejajar dengan kedudukan lembaga tinggi negara lainnya dan tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensil yang Indonesia anut.

3. Aktualisasi dan Implikasi Haluan Negara di Indonesia

Istilah Haluan Negara muncul dari penafsiran atas Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen). Secara sederhana, Haluan Negara dapat dibagi menjadi 2 (dua) substansi. Pertama, Haluan Negara yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasalpasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan

kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Adapun substansi yang kedua, adalah Haluan Negara yang bersifat strategis karena berisi pola perencanaan pembangunan yang memiliki ruang lingkup menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan serta dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang.⁴³

Secara prinsipil, Haluan Negara jika dihubungkan dengan filsafat kenegaraan mengandung dua sifat haluan, yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan yang bersifat strategis-teknokratis. Menurut Yudi Latif, Haluan yang bersifat ideologis berisikan prinsip-prinsip dasar sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara berupa Pancasila dan pasal-pasal konstitusi berupa UUD NRI 1945 ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintahan. Sedangkan haluan yang bersifat strategis-teknokratis berisi pola perencanaan pembangunan yang memiliki ruang lingkup menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, serta dengan memperhatikan bidang dan ruang yang diprioritaskan.⁴⁴

Pada saat konstitusi sedang dirumuskan, *founding fathers and mothers* atau para pendiri bangsa sepakat bahwa Haluan Negara diciptakan sebagai sebuah perangkat yang berguna untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan negara dalam upaya untuk mewujudkan tujuan bernegara. Bahkan Soepomo sendiri dalam pidato laporan Panitia Kecil (Panitia Sembilan) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 15 Juli 1945 menegaskan hal tersebut.

Pada intinya, penegasan Soepomo sebagaimana telah disampaikan pada pidato tersebut merupakan sebuah perwujudan yang dikembangkan oleh para pendiri bangsa pada saat pembahasan UUD NRI 1945, yang berkenaan dengan (1) dasar negara; (2) hubungan rakyat dan pemerintah; dan (3) tujuan negara.

Keberadaan Haluan Negara dalam hal ini menjadi pemandu bagi para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan sehingga sesuai dengan tujuan

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

44 *Ibid.*

bernegara yang tersebut dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka daripada itu Haluan Negara menjadi sebuah satu kesatuan yang melengkapi keberadaan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Dalam hal ini, tujuan negara menjadi hal yang hendak dicapai oleh negara yang sekaligus sebagai pemandu arah penyelenggaraan negara, yang di dalamnya terkandung cita negara (*staatsidee*). Pada dasarnya, *staatsidee* merupakan hakikat dari negara, dimana *staatsidee* inilah yang menjadi cikal bakal bagi terbentuknya suatu negara. Bahwa dalam hal ini yang dimaksud adalah negara Indonesia.

Pancasila sebagai sebuah konsensus pertama adalah dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*), yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip filosofis. Pancasila adalah dasar negara yang bersifat statis yang mempersatukan sekaligus sebagai sebuah bintang penuntun (*leitstar*) yang bersifat dinamis juga, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya. Kemudian UUD NRI 1945 sebagai sebuah konsensus kedua adalah hukum/norma dasar, yang berisi prinsip-prinsip yang bersifat normatif yang mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan. Bagian terakhir yaitu Haluan Negara sebagai sebuah konsensus yang berkedudukan sebagai kebijakan dasar, yang mengandung prinsip-prinsip direktif.

Secara sederhana, yang dimaksud dengan prinsip direktif itu adalah panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi seluruh lembaga-lembaga negara, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundang-undangan dan program-program pemerintahan.

Dalam hal yang demikian, Haluan Negara berfungsi sebagai sebuah pedoman kebijakan dasar dari suatu negara. Kemudian bila diperhatikan dengan seksama maka Haluan Negara sejak awal dalam bentuk Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) pada era Orde Lama yang difungsikan sebagai pedoman

kebijakan politik, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada era Orde Baru yang lebih difungsikan sebagai pedoman kebijakan pembangunan nasional, dan GBHN pada era reformasi yang dimaksudkan sebagai pedoman kebijakan penyelenggaraan negara. Disetiap masa pemerintahan, Haluan Negara pada kenyataannya diberi penekanan yang berbeda, namun fungsinya tetap sama yakni sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara.

Pemahaman tersebut menandakan bahwa situasi politik dan demokrasi sangat mempengaruhi penyusunan Haluan Negara dari waktu ke waktu. Oleh karena itu Haluan Negara ke depan sebagai dokumen hukum yang bersifat teknis operasional dalam mewujudkan arah dan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh alenia keempat Pembukaan UUD 1945, materi muatannya tidak boleh menyimpang dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan UUD NRI 1945.

Mulai dari masa orde lama hingga era reformasi, tercatat setidaknya ada 8 Haluan Negara yang pernah dikeluarkan melalui suatu ketetapan MPR yaitu sebagai berikut; (1) Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960; (2) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973; (3) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/ 1978; (4) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983; (5) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988; (6) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993; dan (7) Tap MPR Nomor II/MPR/1998; (8) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999. Perlu diketahui bahwa Haluan Negara yang lahir di era reformasi memiliki muatan materi yang berbeda dengan Haluan Negara di era sebelumnya. Pada era orde baru, GBHN merupakan Haluan negara tentang pembangunan nasional, sedangkan GBHN pada era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara.

Pada sisi kewenangan dalam membentuk GBHN, MPR menjadi Lembaga yang berwenang menetapkan GBHN sebagaimana ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen. Menurut Bagir Manan, kewenangan penyusunan GBHN oleh MPR sebagaimana UUD NRI 1945 sebelum amandemen, tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat. Sedangkan menurut Bagir Manan, hal ini merupakan keinginan para pendiri negara yang terarah dan terbimbing. Hal ini merupakan 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.⁴⁵

Pada dasarnya, penafsiran yang dilakukan oleh Bagir Manan bukan tanpa alasan, karena apabila dihubungkan dengan konteks penyusunan UUD NRI 1945 yang meletakkan kewenangan MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amandemen. Sekalipun UUD NRI 1945 setelah amandemen mengkonstruksikan kedaulatan rakyat tidak lagi bersifat tunggal menjadi otoritas MPR, namun dengan melekatnya hak-hak konstitusional MPR untuk melakukan perubahan UUD, menegaskan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting dan strategis.

Sesuai dengan tujuan pembentukannya, MPR dikonstruksikan sebagai sebuah lembaga yang mewakili berbagai unsur. Hal ini senafas dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan. Oleh karena itu, seluruh rakyat dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR.⁴⁶

Dengan kedudukan yang demikian, sekalipun amandemen UUD NRI 1945 telah menghilangkan salah satu kewenangan MPR untuk menyusun GBHN dan mendistribusikannya kedaulatan rakyat dalam secara fungsional kepada lembaga-lembaga negara lainnya sesuai dengan UUD NRI 1945, belumlah dapat dikategorikan sebagai upaya untuk menghilangkan konsepsi awal MPR sebagai penjawantahan kedaulatan rakyat.

Sebagaimana telah diuarikan diatas, maka di era sekarang ini, haluan negara dalam bentuk hukum Tap MPR ini akan kembali dihadirkan dengan gagasan dan mekanisme yang baru dan tidak akan sama dengan haluan negara yang pernah ada dahulu. Maka dari itu penamaan dari haluan negara yang kini akan dihadirkan pun akan berbeda yaitu Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Hal

45 Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Jurnal Majelis MPR RI, 2016, edisi 4, Hlm. 18-19.

46 Yudi Latief, Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktulitas Pancasila, Jakarta: Kompas Gramedia, 2001, Hlm. 437. Yudi Latief, Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktulitas Pancasila, Jakarta: Kompas Gramedia, 2001, Hlm. 437.

ini juga telah ditekankan dalam sebuah Kerangka Acuan Academic Constitutional Drafting Tahun 2021, yaitu sebagai berikut:

“Pokok-Pokok Haluan Negara adalah nomenklatur yang terdapat dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019. Pilihan nomenklatur tersebut tidak dimaksudkan sekadar untuk membedakan dengan nomenklatur Garisgaris Besar Haluan Negara yang pernah ada sebelumnya. Di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara, hanya akan memuat kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai luhur falsafah bangsa Pancasila, serta merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Pokok-Pokok Haluan Negara akan menjadi rujukan atau arahan (direction) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Dengan demikian, hadirnya Pokok-Pokok Haluan Negara sama sekali tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan Pemerintah untuk menyusun cetak biru (blueprint) pembangunan. Pokok-Pokok Haluan Negara justru dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial yang berdasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.”

Demikian, dalam memaknai sebagai Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, PPHN merupakan upaya penyusunan gagasan dan strategi terkait dengan kepentingan untuk mewadai tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana Pembukaan UUD 1945. PPHN merupakan garis lurus untuk mengkonkretkan Pancasila dan UUD 1945 dalam sebuah dokumen pedoman bagi penyelenggaraan negara. Sebagaimana disampaikan di atas, bahwa PPHN atau Haluan Negara merupakan pilar dari triangle state concensus yang merupakan kelindan antara Pancasila, UUD 1945, dan Haluan Negara sebagai pokok pedoman berbangsa dan bernegara. Dengan kedudukan ini, Haluan Negara berfungsi sebagai tafsir resmi negara terhadap Pancasila dan UUD 1945.

4. Hubungan antara Haluan Negara dengan Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan

a. Hubungan antara haluan negara dengan bentuk negara

Berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, diketahui bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Negara kesatuan atau yang biasa disebut dengan negara unitaris adalah negara yang merdeka dan berdaulat, dimana seluruh wilayah negara tersebut yang berkuasa hanya satu sebagai pemerintah pusat yang mengatur seluruh pemerintah daerah. Bahwa dalam hal ini, berarti keberadaannya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Berapa pun besar kecilnya, kedalam maupun keluar, merupakan satu kesatuan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat akhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu didalam negara tersebut.

Setiap bentuk negara memiliki ciri masing-masing, termasuk dalam hal ini adalah negara kesatuan. Dibawah ini adalah beberapa ciri dari negara kesatuan, antara lain:

- 1) Masing-masing negara kesatuan di dunia hanya memiliki satu bendera dan satu undang-undang dasar sebagai dasar hukumnya.
- 2) Negara kesatuan hanya mempunyai satu pemerintah pusat dengan beberapa daerah kekuasaan di bawahnya.
- 3) Dalam pemerintahan negara kesatuan hanya memiliki satu Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Negara kesatuan hanya membuat satu kebijakan yang berkaitan dengan bidang politik, sosial, ekonomi, dan keamanan.

Bahwa terkait dengan bentuk negara kesatuan yang Indonesia anut sebagaimana telah tersebut dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 dan dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 yang berbunyi “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Maka sesungguhnya, memberikan kewenangan kepada MPR untuk dapat menetapkan dan mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara dalam bentuk Tap MPR maka tidak akan merubah bentuk

dari negara kesatuan yang Indonesia anut.

Ketentuan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 tersebut ada dimaksudkan untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap bentuk negara sekaligus melestarikan putusan para pendiri negara pada tahun 1945. Rumusan itu juga menggambarkan sikap farski-fraksi di MPR sebelum dilakukannya perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Hubungan antara Haluan Negara dengan Sistem Pemerintahan.

Indonesia merupakan sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Pada dasarnya, sistem pemerintahan presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen.⁴⁷ Badan legislatif dan eksekutif boleh dikatakan tidak terdapat hubungan seperti sistem pemerintahan parlementer.

Menurut Ahmad Sukardja, sistem presidensial adalah sistem pemerintahan yang mana berfokus pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara itu sendiri. Pada sistem ini, badan eksekutif tidak bergantung kepada badan legislatif.⁴⁸ Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat.⁴⁹

Menurut Ramlan Surbakti ada empat ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- 1) Kepemimpinan dalam melaksanakan kebijakan (administrasi) lebih jelas pada sistem presidensial, yakni ditangan presiden, daripada dalam kabinet parlementer, tetapi siapa yang bertanggung jawab dalam pembuatan kebijakan lebih jelas pada kabinet parlementer dibandingkan dengan kabinet presidensial.
- 2) Kebijakan yang bersifat komprehensif jarang dapat dibuat

47 Titik Triwulan Tutik, *Op.cit*, h. 151.

48 Ahmad Sukardja, *Op.cit*, h. 120

49 Fatahullah Jurdi, *Loc.cit*.

karena legislatif dan eksekutif mempunyai kedudukan yang terpisah (seseorang tidak dapat mempunyai fungsi ganda), ikatan partai yang longgar, dan kemungkinan kedua badan ini didominasi oleh partai yang berbeda.

- 3) Jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara berada pada satu tangan.
- 4) Legislatif bukan tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif, yang dapat diisi dari berbagai sumber termasuk legislatif.

Pada dasarnya, inti dari hubungan pokok-pokok haluan negara (PPHN) dengan sistem pemerintahan Presidensial itu sendiri terletak pada tata cara pertanggungjawaban dari seluruh kegiatan pemerintahan. Karena pada sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu eksekutif saja, maka fungsi dari kepala pemerintahan (chief executive) dan kepala negara (head of state) itu ada pada satu tangan dan tunggal (single executive). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, namun langsung kepada rakyat sebagai pemilih, karena mekanismenya dipilih secara langsung atau dipilih melalui badan pemilih (electoral college). Karena itu masa jabatan Presiden biasanya tetap (fixed), dan hanya dapat dipertanggungjawabkan dalam jabatan melalui prosedur impeachment dengan alasan hukum.

Bahwa dalam hal ini, upaya untuk memberikan kewenangan kepada MPR untuk dapat menetapkan dan mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara tidak akan menjadikan sistem pemerintahan yang Indonesia anut berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer karena sesungguhnya pertanggung jawaban atas pelaksanaan Tap MPR mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara tersebut akan disampaikan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat melalui MPR. Artinya keberadaan MPR dalam hal ini hanyalah sebagai perantara dan bukanlah pihak yang menerima pertanggung jawaban tersebut.

Kemudian, terkait dengan hubungan antara sistem pemerintahan presidensial dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, berikut ini

dicantumkan perbandingan dengan negara lain yang sama-sama menganut sistem pemerintahan presidensial sekaligus menerapkan sebuah haluan negara dalam praktik penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tabel 3
Perbandingan Haluan Negara

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Filipina	Sistem Presidensial	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan Declaration of Principles and State Policies Principles, (sumber Konstitusi Filipina, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en , diakses 5 Agustus, 2017).
Brazil	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Brazil, https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2015?lang=en , diakses 5 Agustus 2017).
Korea Selatan	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Korea Selatan 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en , diakses 25 Agustus 2017) ¹²

5. Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa

a. Dasar Konstitusional Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa

Berdasarkan pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Kemudian, berdasarkan pada Pasal 18 ayat 1 UUD NRI 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tersebut kemudian dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu terbagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Pasal-Pasal dalam konstitusi inilah yang menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk membentuk daerah-daerah otonom di Indonesia sekaligus menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang dengan sistem desentralisasi.

Secara konseptual, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi berarti pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerahnya. Hak ini disebut dengan hak otonomi, sementara daerahnya disebut dengan daerah otonom. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Sedangkan yang dimaksud dengan asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.

Ada pun yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sistem desentralisasi di NKRI, di samping daerah administratif dan daerah otonom yang secara umum berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia, juga dikenal sebuah daerah otonomi khusus dan daerah istimewa. Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, pengaturan mengenai pemerintahan daerah sendiri dapat ditemukan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, UUD Republik Indonesia Serikat, UUD Sementara 1950 dan UUD 1945 hasil amandemen.

Sebelum diamandemen, istilah yang digunakan dalam UUD Tahun 1945 adalah hanya “daerah istimewa”. Hal ini termaktub dalam Pasal 18 UUD Tahun 1945 yang berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Kemudian, penyebutan mengenai daerah istimewa juga dapat ditemukan dalam bagian Penjelasan Pasal 18 yang berbunyi:

“Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

...

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat ± 254 Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD Tahun 1945 beserta Penjelasanannya tersebut dapat diketengahkan bahwa suatu daerah dianggap “daerah istimewa” (daerah yang bersifat istimewa) karena “mempunyai susunan asli” dan karenanya negara mengakui dan menghormati “hak-hak asal-usul daerah” tersebut sebagai hak yang ber sifat istimewa. Daerah-daerah istimewa tersebut adalah daerah-daerah yang berstatus Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski negara menghormati dan memperhatikan susunan asli daerah tersebut, akan tetapi dalam UUD Tahun 1945 tidak ada penjelasan tentang apa dan bagaimana bentuk yang jelas dari daerah istimewa yang didasarkan pada susunan asli tersebut. UUD Tahun 1945 hanya memberikan ketentuan bahwa pembentukan daerah istimewa beserta susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU. Dengan demikian, pembentuk UU yang diberi amanat untuk menjabarkan apa dan bagaimana daerah istimewa itu.

Dalam pada itu, lahirnya rumusan Pasal 18 UUD Tahun 1945 beserta Penjelasanannya telah memberi petunjuk bahwa para pendiri negara menyadari bahwa Indonesia merupakan negara yang heterogen dan terdiri atas daerah-daerah yang masing-masing

memiliki karakteristik sendiri-sendiri. Heterogenitas tersebut diakomodasikan dalam kerangka penyelenggaraan kekuasaan negara. Pilihan para pendiri negara demikian ini menunjukkan kepekaan mereka terhadap keberagaman Indonesia.

Ketika bentuk negara Indonesia mengalami perubahan menjadi Serikat pada tahun 1949, istilah daerah istimewa hanya muncul sekali dalam Konstitusi RIS yakni pada Pasal 2 huruf b yang itu pun hanya menyangkut satu daerah saja yaitu “Kalimantan Barat (daerah istimewa)” yang merupakan daerah berstatus “Satuan satuan Kenegaraan yang Tegak Sendiri”. Di samping itu, dalam Konstitusi RIS juga terdapat pengaturan daerah swapraja “ke kedudukan istimewa” sebagaimana diatur mulai Pasal 64 hingga Pasal 67. Pasal 64 dan Pasal 65 cukup penting untuk diungkapkan, sebab Pasal 64 menegaskan bahwa “daerah-daerah swapraja yang sudah ada, diakui”. Daerah swapraja tersebut memiliki kedudukan istimewa sebagaimana ditentukan pada Pasal 65 yang berbunyi sebagai berikut:

“Mengatur kedudukan daerah-daerah Swapradja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-bagian dan daerah-daerah Swapradja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu kedudukan istimewa Swapradja akan diperhatikan dan bahwa tiada satupun dari daerah-daerah Swapradja yang sudah ada, dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang undang federal yang menjatakan, bahwa, kepentingan umum menuntut penghapusan atau perkecil itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah-bagian bersangkutan”.

Pada tahun 1950, terjadi perubahan ketatanegaraan di Indonesia dan Konstitusi RIS diganti dengan UUD Sementara Tahun 1950. Dalam UUD Sementara tersebut tidak lagi muncul istilah daerah istimewa, namun yang muncul adalah istilah daerah swapraja saja yang tercantum pada Bab IV dengan judul Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja dalam Pasal 132-133. Ketentuan Pasal 132 berbunyi sebagai berikut:

- 1) Kedudukan daerah-daerah Swapradja diatur dengan undang undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar-daerah permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
- 2) Daerah-daerah Swapradja jang ada tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknya, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jangmenjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
- 3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan jang dimaksud dalam ajat (1) dan tentang mendjalankannya diadili oleh badan pengadilan jang dimaksud dalam pasal 108.

Adapun ketentuan Pasal 133 berbunyi sebagai berikut:

“Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagai dimaksud dalam pasal 132 maka peraturan peraturan jang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pendjabat pedjabat daerah bagian dahulu jang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan pendjabat-pedjabat jang demikian pada Republik Indonesia”.

Memasuki era reformasi, UUD NRI Tahun 1945 diamandememen. Melalui perubahan ke II pada 18 Agustus 2000, Pasal 18 asli diamandemen menjadi Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B, Pengaturan “daerah istimewa” ditempatkan dalam Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1). Istilah yang digunakan bukan lagi “daerah istimewa”, namun menggunakan istilah “satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa” dan “satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus”. Berdasarkan istilah yang demikian itu, kemudian muncul istilah daerah dengan otonomi khusus dan daerah istimewa karena negara mengakui adanya kekhususan dan keragaman daerah. Ketentuan Pasal 18A ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

“Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan

kekhususan dan keragaman daerah”.

Pasal 18B ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa 280 yang diatur dengan undang-undang”.

Seperti UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen tidak merinci secara jelas syarat suatu pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa. UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan bahwa pemerintahan daerah tersebut diatur dengan UU. Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 mempercayakan kepada pembentuk UU untuk menetapkan mengenai kriteria pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa tersebut dalam UU tentang pembentukan daerah khusus atau daerah istimewa.

b. Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Terdapat pandangan bahwa adanya kekhususan dan keberagaman daerah dalam hubungan pusat-daerah serta pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus maupun bersifat istimewa sebagaimana termaktub dalam Pasal 18A ayat (1) jo Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945) tersebut tidak konsisten dengan konsep negara kesatuan yang dianut oleh Negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Negara yang mengakui kekhususan dan keistimewaan dalam sistem NKRI justru memperlihatkan kesamaannya dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem negara yang menganut konsep negara federal.

Namun demikian bukan berarti tidak ada argumentasi yang secara valid dapat dijadikan landasan untuk menjadi pembener bahwa eksistensi daerah dengan otonomi khusus dan daerah istimewa tersebut sudah selaras dengan konsep negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut oleh Negara Indonesia. Di antara argumentasinya adalah:

- 1) Formasi negara federal terdiri atas beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai UUD sendiri dan pemerintahan sendiri, yang kemudian negara tersebut menyerahkan sejumlah tugas dan wewenangnya untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal sedangkan urusan lain tetap menjadi wewenang negara tersebut yang berstatus sebagai negara bagian. Sementara formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaannya oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara tanpa ada kesepakatan dari penguasa-penguasa wilayah yang ada, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian yang bersifat independen. Dengan dasar ini maka negara membentuk daerah-daerah yang kemudian diberi wewenang untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, yang hal ini mengasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.
- 2) Dalam negara federal, sebagaimana yang dikemukakan oleh Kranenburg yang intinya bahwa keberlakuan suatu aturan federal harus mendapatkan pengakuan atau pengesahan dari negara bagian untuk menentukan apakah suatu peraturan hukum dari negara federal atau negara gabungannya itu berlaku terhadap warga negaranya atau tidak.

Sementara itu dalam sistem negara kesatuan, hanya terdapat satu hukum nasional yang berlaku secara nasional pula yang keberlakuannya pada wilayah negara kesatuan tersebut tidak memerlukan persetujuan dari daerah-daerah terlebih dahulu.

Pemberian otonomi yang berbeda atas beberapa daerah dalam satu wilayah negara merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan maupun dalam negara dengan bentuk federal. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut juga sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum dapat

disebut *asymmetrical intergovernmental arrangements*. Oleh karena itu, konstitusi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, meski tidak dikenal pembagian kekuasaan antara pemerintah negara federal (serikat) dengan pemerintah negara bagian, namun di dalamnya tetap saja membuka kemungkinan untuk adanya desentralisasi asimetris (desentralisasi yang tidak seragam).

Secara prinsipil, terdapat berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris dalam wilayah suatu negara, yang mana hal ini merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi oleh suatu negara, yakni: (1) persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan (2) persoalan yang bercorak teknokratis manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik dapat ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik dari suatu negara dan atau sebagai apresiasi dari keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, tentunya representasi kelompok minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan atau khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok atau daerah, yang menuntut status keistimewaan atau kekhususan, meniadakan atau meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan suatu wilayah.

Sedangkan alasan yang bercorak teknokratis-manajerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul pada saat daerah tidak mampu menyediakan suatu pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama pula. Sehingga Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang pada tingkat nasional dapat memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini dapat dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Maka dari, perlu dilakukannya pengukuran terhadap kapasitas itu sendiri.

Berdasarkan pemahaman terhadap konsep negara kesatuan yang didesentralisasikan beserta praktiknya serta dengan memahami isi Pasal 18 ayat (1) jo Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut dapat diketengahkan bahwa secara konstitusional NKRI memberi peluang adanya desentralisasi asimetris. Keputusan untuk meringkai keberagaman tersebut membenarkan pendapat Wheare yang menyatakan bahwa konstitusi adalah resultante atau kesepakatan lembaga yang membuatnya sesuai dengan keadaan sosial, politik, dan ekonomi pada saat dibuatnya. Sekiranya hal itu diletakkan dalam konteks hubungan pusat-daerah di Indonesia, pengakuan atas ketidakseragaman daerah tak hanya merupakan kesepakatan yang dipilih para pembentuk UUD NRI Tahun 1945, namun juga merupakan pengakuan atas resultante keberagaman sesuai dengan kebutuhan sosio-politik, sosio-kultural, dan ekonomi di Indonesia.

Berdasarkan pembagian semacam itu, Negara Indonesia dikonsepsikan sebagai negara yang sangat menghargai hak-hak otonomi dan hak-hak daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Pembagian daerah dengan kelompok yang berbeda-beda tentunya menuntut pemberlakuan kebijakan hukum yang berbeda-beda pula. Kebijakan hukum terhadap daerah yang berstatus sebagai daerah administratif tentu tidak dapat dipersamakan dengan daerah yang berstatus sebagai daerah otonom. Demikian pula kebijakan hukum terhadap daerah otonom tidak dapat dipersamakan dengan daerah istimewa. Termasuk juga kebijakan hukum untuk daerah istimewa barang tentu tidak akan dipersamakan dengan daerah dengan status otonomi khusus.

Sesungguhnya, eksistensi dari pemerintahan daerah sudah ada lama sekali di Indonesia sekalipun hal yang demikian itu sering kali mengalami perubahan sesuai dengan konfigurasi maupun suasana politik yang terjadi di setiap eranya. Dengan memperhatikan sebagaimana telah diuraikan diatas mengenai dasar konstitusional otonomi khusus dan daerah istimewa serta desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, diharapkan dengan memberikan kewenangan kepada MPR untuk dapat menetapkan dan mengubah Tap MPR yang berkenaan dengan Pokok-Pokok Haluan negara serta memberikan kewajiban kepada Presiden untuk

mengusulkan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang sesuai dengan Tap MPR tersebut, tidak akan mengganggu sistem pemerintahan yang kini sedang berlaku di Indonesia sebagaimana yang telah diatur dalam konstitusi tepatnya Pasal 18, 18A dan 18B UUD NRI 1945 serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS

Landasan akan pentingnya pembentukan haluan negara di Indonesia dikelompokkan ke dalam beberapa landasan sebagai berikut:

A. LANDASAN FILOSOFIS

Pancasila merupakan filsafat negara yang lahir sebagai ideologi kolektif (cita-cita bersama) dari bangsa Indonesia. Pancasila sebagai dasar falsafah negara (Philosophische Grondslag) atau filsafat Negara yang berfungsi sebagai fundamen kenegaraan. Makna filosofis dari pernyataan ini adalah bahwa dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila, seperti bentuk negara, sifat negara, tujuan negara, tugas dan kewajiban negara dan warga negara, sistem hukum, serta segala penyelenggaraan negara.

Lebih lanjut menurut Kaelan bahwa Pancasila sebagai dasar falsafah negara (Philosophische Grondslag) memiliki konsekuensi antara lain:

- a) Segala peraturan perundang-undangan yang ada haruslah dijabarkan dari nilai-nilai yang ada dalam pancasila;
- b) Pancasila harus menjadi pedoman dan penuntun dalam pelaksanaan sistem ketatanegaraan di Indonesia; dan
- c) Pancasila harus menjadi identitas nasional dari bangsa Indonesia.

Sedangkan menurut Mahfud MD, Pancasila sebagai dasar falsafah negara (Philosophische Grondslag) membawa konsekuensi diterima dan berlakunya Pancasila sebagai kaidah-kaidah penuntun bagi pembuatan kebijakan negara, terutama politik hukum nasional.

Apabila Pancasila sebagai dasar falsafah negara (Philosophische Grondslag) dihubungkan dengan cita-cita negara dan

juga tujuan negara, maka akan membentuk sebuah ideologi negara yang disebut sebagai ideologi Pancasila. Oleh karena itu, Pancasila sebagai dasar falsafah negara juga mengandung pengertian bahwa Pancasila merupakan satu-satunya ideologi negara yang menjadi dasar esensial pelaksanaan cita-cita dari pokok-pokok tujuan negara.

Adapun cita-cita pokok negara Indonesia telah termaktub dalam pembukaan UUD 1945, yang menyatakan “Negara Indonesia yang merdeka bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Titik sentral cita-cita pokok tersebut adalah masyarakat adil dan makmur materiil dan juga spiritual dalam kerangka kemanusiaan yang adil dan beradab, yang berlandaskan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, kerakyatan, dan persatuan. Cita-cita pokok inilah yang akan menjadi arah dan tujuan negara yang telah dirumuskan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang menjadi dasar, jiwa, dan juga sumber semangat dalam penyelenggaraan negara indonesia.

Dengan demikian, Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar itu dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan bernegara, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah bangsa Indonesia; (ii) dan untuk meningkatkan kesejahteraan umum; (iii) serta mencerdaskan kehidupan bangsa; (iv) dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Diterimanya Pancasila sebagai ideologi negara berarti menolak sistem kapitalisme-liberal maupun sosialisme-komunis. Dimana kita harus mengakui Pancasila sebagai dasar ideologi bangsa Indonesia yang memiliki perbedaan dengan sistem kapitalisme-liberal maupun sosialisme-komunis sehingga memiliki ciri khas tersendiri, yang mana didalamnya mengandung nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan nilai-nilai luhur lainnya.

Pancasila mengakui dan juga melindungi hak-hak individu maupun hak masyarakat baik di bidang ekonomi maupun politik. Ideologi Pancasila mengakui secara cermat dan sempurna akan kolektivisme maupun individualisme. Demokrasi

yang dikembangkan, bukan demokrasi politik saja seperti dalam ideologi liberal-kapitalis, namun juga demokrasi ekonomi. Dalam sistem kapitalisme liberal dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individual untuk berusaha yang mana sangat menekankan terhadap nilai-nilai keunikan dalam suatu usaha, dan juga inovasi terbaru yang mana akan memberi dampak terhadap nilai jual usaha tersebut dan lebih bersifat inovatif. Sedangkan dalam sistem sosialisme-komunis, negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga negara yang mana hal ini tentu akan sangat mempengaruhi kreatifitas dari warga Negara dalam berinovasi mengenai usahanya diakibatkan didominasi oleh Negara.

Oleh karena itu, Pancasila hadir sebagai sintesis antara negara kapitalisme-liberal dan sosialisme-komunis. Dimana dalam hal ini Soekarno pernah mengatakan, “Negara Indonesia bukanlah satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya sekalipun. Namun kita mendirikan negara ini semua buat kita semua, satu buat semua, semua buat satu”.

Konteks diatas menunjukkan kepada kita bahwa negara Indonesia dibangun di atas konsepsi negara persatuan atau Negara kekeluargaan yang berwatak gotong royong, bukan negara perseorangan seperti dalam konsepsi liberalisme-kapitalisme atau negara kelas (golongan) seperti konsepsi sosialisme-komunisme. Negara persatuan yang mengatasi paham perseorangan dan juga golongan, serta melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menurut Yudi Latif, Pancasila merupakan perpaduan (sintesis) dari keragaman keyakinan, paham, dan aliran yang berkembang pada saat itu. pada Sila pertama berisi rumusan sintesis dari seluruh aliran agama dan kepercayaan. Sila kedua merupakan rumusan sintesis dari segala paham dan juga cita-cita sosial kemanusiaan yang bersifat transisional. Sila ketiga merupakan rumusan sintesis dari kebinekaan dan kesukuan ke dalam kesatuan bangsa indonesia. Sila keempat merupakan rumusan sintesis dari

segala paham mengenai kedaulatan dari Negara Indonesia. dan pada sila kelima merupakan rumusan sintesis dari segala paham keadilan sosial-ekonomi.

Seperti yang diungkapkan diatas, demokrasi yang dikembangkan menurut falsafah Pancasila, bukan demokrasi politik semata seperti dalam ideologi liberal-kapitalis, tetapi juga demokrasi ekonomi. Demokrasi yang dihayati oleh bangsa Indonesia bukanlah tiruan dari demokrasi bangsa lain, melainkan lahir dari nilai-nilai luhur budaya dan suku-suku masyarakat bangsa Indonesia itu sendiri. Soekarno pernah menyebut konsep tersebut sebagai sosio-demokrasi. Sosio-demokrasi merupakan demokrasi yang berorientasi atas nilai-nilai keadilan sosial, yang mana tidak hanya menghendaki partisipasi dan emansipasi pada bidang politik, namun juga partisipasi dan emansipasi pada bidang ekonomi. Prinsip ini adalah perpaduan antara sila keempat dan kelima dari Pancasila.

Para pendiri bangsa menetapkan secara bersama bahwa dasar kehidupan demokrasi bangsa Indonesia adalah Pancasila. Demokrasi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi yang berlandaskan pada konsep kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran kebenaran, berdasarkan religious, kecintaan dan juga budi pekerti luhur, berkesinambungan, dan juga berkepribadian bangsa Indonesia.

Dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidaklah bersifat mutlak, namun harus tetap memperhatikan dengan nilai-nilai tanggung jawab sosial. Dalam Demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dikombinasi dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak akan menciptakan dominasi mayoritas atau minoritas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena mengingat akan mengganggu stabilitas Negara Indonesia.

Sebagai ideologi dasar atau fundamen kenegaraan, Pancasila menjadi landasan utama dalam membangun tatanan kehidupan ketatanegaraan yang meliputi seluruh elemen kehidupan, baik

dalam hal membangun sistem ekonomi, budaya, sosial, politik, pertahanan, kemandirian, dan juga hukum.

Penjabaran akan sejarah Haluan Negara diatas menunjukkan bahwa Haluan Negara jika dikaitkan dengan filsafat kenegaraan secara prinsipil dasar mengadopsi dua tuntunan, yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan yang bersifat strategis-teknokratis.

Menurut Yudi Latif 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 pembangunan di segala bidang dan lapisan. Sedangkan haluan negara yang bersifat strategis berisi komponen pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan juga terpimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas ruang dan bidang dalam sistem ketatanegaraan indonesia.

Jika dianalisis secara seksama, pandangan tersebut berdasarkan pada penelusuran kerangka berfikir dari para pendiri bangsa itu sendiri. Dalam alam pemikiran pendiri bangsa, usaha bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara seperti yang telah tertuang di dalam pembukaan UUD 1945, harus beracuan pada tiga konsensus fundamental, yaitu: Pancasila sebagai ideologi dasar atau falsafah dasar, Undang-Undang Dasar sebagai hukum atau norma dasar dalam suatu negara, dan Haluan Negara sebagai kebijakan dasar dari seluruh proses perjalanan roda pemerintahan suatu negara. namun, apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, sedangkan Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka Haluan Negara itu sendiri mengandung prinsip-prinsip direktif.

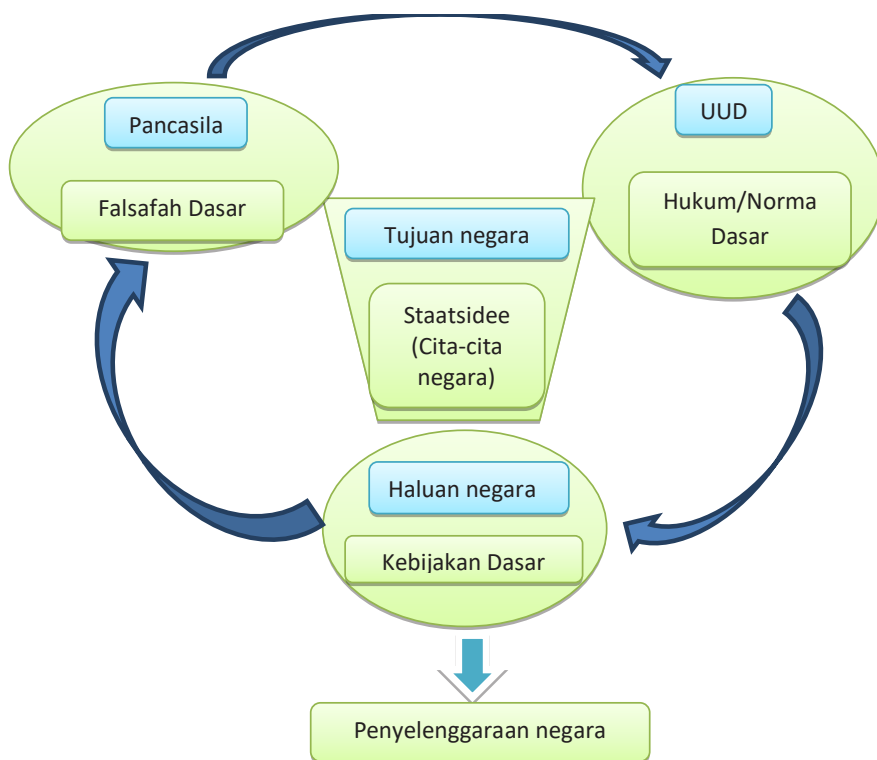
Para pendiri bangsa sepakat bahwasannya Haluan Negara diciptakan sebagai perangkat yang memiliki fungsi penuntun penyelenggara pemerintahan negara dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara itu sendiri.

Penjabaran diatas memperlihatkan bahwasannya secara ontologis mengandung 2 (dua) aspek penting sebagai unsur dasar dalam Haluan Negara, yang terdiri dari: prinsip-prinsip direktif;

dan juga, kebijakan dasar negara, yang keduanya dijelaskan secara terperinci dalam uraian dibawah ini.

Terdapat tiga konsensus dasar yang telah disepakati sebelumnya oleh para pendiri bangsa Indonesia ketika itu sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara itu sendiri, yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Haluan Negara. Ketiganya saling berkaitan dan juga saling menopang antar satu dengan yang lainnya. Penulis menyebutnya sebagai *triangel of basic state consensus*, yang hubungannya dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Bagan 1
Triangel of Basic State Consensus



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.

Sehubungan dengan *staatsidee* ini Soepomo pernah mengajukan konsep negara integralistik. Menurut aliran Negara integralistik, negara adalah suatu susunan masyarakat yang integral, segala bagian, segala golongan, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Lebih lanjut Soepomo mengemukakan:

“Jika kita ingin mendirikan negara Indonesia yang sejalan dengan keistimewaan sifat dan juga corak dari masyarakat Indonesia itu sendiri, maka negara Indonesia harus berdasarkan atas aliran pikiran (*Staatsidee*) negara integralistik, karena negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya yang mana tentunya lebih ideal dengan Negara Indonesia, yang mana dapat mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun yang mana tentunya akan memberikan implikasi yang besar dalam menjaga stabilitas Negara Indonesia.”

Cita negara tersebut pada awalnya disebut oleh Soepomo dengan cita negara integralistik, namun kemudian diperbaikinya menjadi cita negara kekeluargaan, lalu menjadi cita negara persatuan Indonesia yang mana tentunya cita Negara persatuan Indonesia dan cita Negara kekeluargaan lebih merefleksikan dari nilai-nilai atau corak dari keistimewaan Indonesia.

Munurut Shidarta pemahaman cita negara integralistik atau persatuan ini dalam konteks keindonesiaan dewasa ini harus diberi aksentuasi yang berbeda dengan pemaknaan yang muncul dalam periode-periode pemerintahan sebelumnya, yakni harus dieja dalam semangat menciptakan konsensus baru yaitu pembangunan manusia Indonesia, sebagai bagian dari perwujudan tujuan negara.

Dalam alinea ke 4 pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan pilihan bangsa Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*Welfare State* atau *Social Service State*). Menurut

teori negara kesejahteraan tersebut, menunjukkan tujuan negara yang utama adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dalam negara. Negara sebagai alat untuk tercapainya tujuan bersama yaitu kemakmuran, kebahagiaan, dan juga keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai negara kesejahteraan, tentu fungsi dan peran negara menjadi sangat besar. Karena itu dibutuhkan konsensus dasar atau prinsip-prinsip dasar sebagai rambu-rambu atau pedoman dalam penyelenggaraan negara.

Konsensus pertama yaitu Pancasila sebagai dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*), yang di dalamnya memuat prinsip-prinsip filosofis. Pancasila merupakan dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa Indonesia dalam mencapai tujuannya itu. Dalam posisinya seperti itu, Pancasila merupakan sumber jati diri, kepribadian, moralitas, dan haluan keselamatan dari bangsa Indonesia.

Konsensus kedua adalah UUD 1945 sebagai hukum/norma dasar, yang berisi prinsip-prinsip normatif yang mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan. Seperti yang disampaikan Renato R. Pasimio sebagai berikut:

The fundamental law of state, containing the principles upon which government is founded, regulating the division of the sovereign powers and directing to what persons each of these powers is to be exercised.

Inti dari pernyataan di atas bahwa konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diartikan sebagai hukum dasar dari suatu Uraian di atas menunjukkan bahwa nilai-nilai filosofis Pancasila bersifat abstrak dan pasal-pasal Konstitusi berisi norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Oleh karena itu, diperlukannya suatu aturan dasar penuntun (*guiding principles*) yang berisikan arahan dasar (*directive principles*) mengenai bagaimana cara untuk melembagakan nilai-nilai dari Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam pranata publik, yang mana dapat memberikan panduan kepada para penyelenggara negara dalam merumuskan dan juga menjalankan kebijakan pembangunan. Itu sebabnya

dibutuhkannya Haluan Negara yang menjadi satu kesatuan yang melengkapi keberadaan Pancasila dan UUD 1945.

Konsensus ketiga adalah Haluan Negara sebagai kebijakan dasar, yang mengandung prinsip-prinsip direktif. Prinsip direktif itu merupakan panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundangundangan dan program-program pemerintahan.

Di samping itu sebagai panduan kebijakan negara, prinsip-prinsip pokok pengarah atau pemandu itu memiliki fungsi sebagai barometer pengawas terhadap jalannya roda pemerintahan yang dapat digunakan oleh warga negara dalam menilai dan mengevaluasi kinerja pemerintah melalui pemilihan umum (pemilu).

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa tradisi Haluan Negara yang disebut sebagai Directive Principles of State Policy (DPSP) ini biasa dipraktikkan di lingkungan negara-negara yang tidak menganut paham sosialis-komunis. Tujuan dasarnya adalah untuk memberikan panduan dan bimbingan arah agar seluruh kebijakan-kebijakan operasional pada bidang pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya tidak bertentangan dengan cita-cita yang terkandung dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam Negara Indonesia.

Ajaran prinsip-prinsip direktif ini menjiwai para pendiri bangsa. Di dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), keberadaan akan Haluan Negara diterima secara utuh oleh seluruh anggota rapat pada saat itu. Dimana Keberadaan Haluan Negara ini sejatinya terkait dengan paham negara kekeluargaan dan kesejahteraan yang dianut oleh para pendiri bangsa dalam mendirikan negara Indonesia. Dengan diterimanya paham kekeluargaan berarti menolak paham individualisme-liberalisme yang menyerahkan kebijakan pembangunan kepada kekuatan mayoritas, dalam hal ini Presiden, sebagai representasi kekuatan mayoritas.

Oleh karena itu, dalam paham kekeluargaan kebijakan dasar akan pembangunan negara harus disusun secara bersama-sama melalui konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat yang merupakan representasi dari seluruh elemen bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Haluan Negara memiliki fungsi penting dasar dalam mewujudkan konsepsi negara kesejahteraan dan kekeluargaan.

Haluan negara memiliki fungsi sebagai pedoman atau pemandu kebijakan dasar dari suatu negara. Di era Orde Lama difungsikan sebagai pedoman kebijakan politik, di era Orde Baru difungsikan sebagai pedoman kebijakan pembangunan nasional, dan di era Reformasi dimaksudkan sebagai pedoman kebijakan penyelenggaraan negara.

Meskipun disetiap masa pemerintahan Haluan Negara diberi aksentuasi yang berbeda, namun fungsinya tetap sama yakni sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara. Sampai saat ini sudah jelas, bahwasannya yang dikatakan dengan Haluan Negara harus memuat prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai aturan dasar penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan juga pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan negara.

Sampai saat ini sudah jelas, bahwa yang dikatakan Haluan Negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman atau pemandu kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan suatu Negara.

B. LANDASAN YURIDIS

Sebelum dilakukannya amandemen konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN, hal ini termaktub secara rinci dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum di amandemen, pada ketentuan tersebut mendalilkan bahwasannya “Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”.

Reformasi konstitusi yang bergulir pada tahun 1999-2002 sebagai konsekuensi turunan dari reformasi kenegaraan yang dapat ditandai dengan runtuhnya rezim Soeharto, menjadikan MPR sebagai aspek kelembagaan, kewenangan dan fungsinya menjadi salah satu objek dari amandemen konstitusi itu sendiri. Jika kita telusuri situasi kebatinan amandemen konstitusi, maka kita akan melihat bahwa terdapat dua pusaran pemikiran tentang GBHN pada saat itu. Pertama, pandangan yang mengutarakan apabila presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan otomatis MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR itu sendiri. Setiap calon presiden akan menyampaikan tawaran programnya dalam bentuk visi misi kepada rakyat pada masa kampanye yang nantinya akan menjadi program yang akan dilaksanakan presiden terpilih dalam roda pemerintahan yang dijalankan. Pemikiran tersebut tercermin dari pendapat ahli Afan Gaffar yang disampaikan pada rapat ke 13 PAH I BPR MPR 24 April 2001.

“Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) akan memiliki keterkaitan dengan kemungkinan perubahan kelembagaan yang lain. yang mana Kalau konstitusi yang baru ini mengadopsi sistem pemilihan Presiden secara langsung, maka sudah tidak ada lagi fungsi MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden. Demikian juga dalam menentukan GBHN dan pertanggungjawaban presiden. Dengan sistem pemilihan langsung, GBHN adalah yang merupakan platform partai yang memenangkan pemilu, yang seterusnya sangat ditentukan oleh platform calon presiden yang memenangkan kursi kepresidenan itu sendiri. yang mana implikasinya yaitu presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, akan tetapi langsung kepada para pemilih yakni rakyat, sehingga jikalau seorang presiden tidak memenuhi kehendak rakyat, maka dia tidak akan terpilih kembali pada pemilihan selanjutnya, dan hal tersebut jikalau dia mencalonkan untuk masa jabatan berikutnya”.

Maswadi Rauf juga menggaungkan hak yang selaras, dimana Maswadi Rauf merupakan ahli yang diundang PAH BP MPR, juga menyampaikan pandangannya mengenai GBHN,

“kita memang berasumsi tidak perlu GBHN. dengan alasan bahwasannya yang memilih presiden adalah wewenang dari rakyat. Sehingga tidak diperlukan lagi adanya bimbingan dari MPR RI itu sendiri, tidak diperlukan adanya tolak ukur dari MPR, sehingga presiden itu nantinya tidak dapat lagi dijatuhkan karena perbedaan policy itu sendiri, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara MPR dengan presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan presiden nantinya yaitu hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran konstitusi, tidak lagi disebabkan oleh pelanggaran GBHN”.

Dua pendapat ahli tersebut pada prinsipnya berlandaskan pada pertimbangan penguatan sistem presidensial, dimana MPR tidak lagi memiliki kewenangan memilih presiden, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga pertanggungjawaban presiden langsung kepada para pemilihnya yakni rakyatnya, oleh karena tidak dimungkinkannya lagi proses impeachment presiden kecuali dengan pertimbangan dan alasan hukum sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7A UUD Tahun 1945.

Kedua, pemikiran yang mengatakan bahwasannya walaupun presiden dipilih secara langsung, masih tetap dibutuhkannya GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sehingga MPR masih dapat mengawasi pelaksanaan program-program dari presiden itu sendiri. Pandangan tersebut tercermin dari pendapat Soedijarto berasal dari fraksi utusan golongan yang menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih, ditambah dengan utusan golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang. oleh Karena itu kami masih menganggap bahwasannya MPR mempunyai wewenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Haluan Negara dalam Garis Besar dan memilih menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu menetapkan haluan negara dalam garis besar masih tetap, mengapa demikian? Karena sistem yang mengandalkan secara penuh program pemerintah ditetapkan oleh pemenang pemilu, dalam budaya politik yang masih seperti kita, --tetapi dengan GBHN yang dihasilkan

oleh MPR maka program itu merupakan tanggungjawab bersama seluruh komponen bangsa, baik legislatif maupun eksekutif itu sendiri.

Sejalan dengan pandangan dari fraksi Utusan Golongan, Affandy yang merupakan anggota fraksi TNI/Polri menyatakan pandangannya sebagai berikut:

“Pada saat Ini kami masih menganggap bahwasannya Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan dan menetapkan garis-garis besar haluan negara), dimana kami mengedepankan akan keefektifan dalam panduan mekanisme roda pemerintahan. Garis-garis besar haluan negara ini bermula, dan berasal pada program yang telah dikampanyekan oleh presiden ditambah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam rangka untuk kesinambungan, keterpaduan, keutuhan dan kesatuan. Kesinambungan disini dalam arti yang untuk jangka panjang, long term plan. Sebab kalau calon presiden ini hanya menggantikan lima tahun, bisa saja bangsa ini akan bisa lebih menatap ke masa depan, melihat dalam rangka grand strategy dua puluh lima tahun ke depan”.

Dua sisi pandangan fraksi ini memperlihatkan bahwa Garis Besar Haluan Negara hendak dipertahankan untuk kepentingan perencanaan jangka panjang, agar terjadi keterpaduan dan kesinambungan dalam pembangunan.

Dua pusran pemikiran tersebut yang pada akhirnya disetujui bahwa kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dihilangkan. Namun terlepas dari itu semua, ada beberapa hal yang menarik yang sempat muncul dalam perdebatan pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945, dimana adanya gagasan bahwa haluan negara diatur secara langsung dalam konstitusi tersebut. pandangan tersebut dikemukakan oleh Ali Wardhana sebagai ahli yang diundang oleh Panitia Ad-hock pada pertemuan ke-29, tanggal 9 Maret 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Pandangan Ali Wardhana sebagai berikut:

“Nah, oleh karena itu, saya pikir kalau kita memilih Undang-Undang Dasar 1945 yang singkat namun ada GBHN, dimana

GBHN itu memuat masalah-masalah yang lebih detail atau kalau kita menginginkan tidak ada GBHN tapi hanya Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang Dasar-nya memang harus agak panjang begitu”.

Pandangan yang dicetuskan oleh Ali Wardhana tersebut secara konstitusional memang sangat dimungkinkan, sebab jika melakukan komparasi dengan negara-negara lainnya, dan juga penguasaan haluan negara dalam konstitusi dipraktekkan oleh negara-negara seperti india, Irlandia, dan juga Filipina sebagaimana telah dijelaskan di bagian sebelumnya. Gagasan yang disampaikan oleh Ali Wardhana tersebut, tidak mendapatkan respon dan kesepakatan oleh Panitia Ad-Hoc BP MPR itu sendiri.

Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara tersebut, kemudian digantikan secara fungsional oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang dibentuk pada masa kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, dan juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 yang dibentuk pada masa kepemimpinan Soesilo Bambang Yudhoyono saat itu. Pembentukan akan Undang-Undang SPPN secara substantif sangat menekankan pada aspek administratif perencanaan pembangunan semata (pola administratif), artinya disini Undang-Undang ini hanya mengatur bagaimana perumusan perencanaan pembangunan baik di tingkat pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota hingga ke desa agar terjadi kesinambungan pembangunan itu sendiri. Sementara keberadaan Undang-Undang RPJPN memang secara umum memuat prinsip-prinsip pokok arah pembangunan, namun harus diakui belum efektif dalam implementasinya, serta memiliki kelemahan yang terletak pada paradigma yang di bangun. Sebagaimana telah disampaikan pada bagian sebelumnya, bahwa UU RPJPN ini sangatlah eksekutif sentris, dimana hal itu tercermin secara jelas dalam Pasal 4 ayat (2) yang menyatakan bahwasannya RPJPN menjadi pedoman dalam penyusunan RPJMN yang memuat visi, misi dan program presiden itu sendiri. Selain itu, Pasal 7 yang mengatur tentang pengendalian dan evaluasi yang menyebutkan bahwa Pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi

pelaksanaan RPJPN Nasional, dan pada tingkat daerah, Pemerintah Daerah yang melakukan evaluasi dan juga pengendalian. Dua pasal itu paling tidak telah menunjukkan bahwa paradigma arah pembangunan nasional sangatlah bercorak eksekutif sentris, bahkan mengesankan pemerintah khususnya presiden yang bertanggung jawab “dunia akhirat” atas pelaksanaannya. Jika secara esensial kita melihat sebagai sebuah haluan negara, maka paradigmanya adalah bukan hanya eksekutif atau presiden saja yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan dan memedomaninya, melainkan seluruh cabang kekuasaan harus merujuk dan memedomani haluan negara tersebut, sebab haluan negara yang memuat prinsip-prinsip pokok kebijakan negara, di dalamnya tertuang pula kepentingan di bidang legislatif dan juga yudikatif, misalnya bagaimana haluan negara memberi arah pencapaian keadilan sosial melalui lembaga yudisial, dan lain sebagainya, sehingga haluan negara tidak dapat disimplifikasikan bahwa hanya presiden atau eksekutif saja yang memedomani haluan negara, melainkan semua kebijakan cabang kekuasaan harus juga merujuk dan berpuncak pada haluan negara yang telah dirumuskan dan disepakati.

Jika mencermati tentang original intent pembentukan SPPN dan juga RPJPN, bahwasannya pembentukan kedua undang-undang tersebut tidaklah dimaksudkan menjadi haluan negara yang bersifat directive principle of state policy, melainkan untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan yang sebelumnya tertuang dalam haluan negara. Kesadaran bahwa RPJPN tidaklah dimaksudkan menjadi haluan didasarkan pada kesadaran kolektif saja, namun pembentuk Undang-Undang bahwa haluan negara harus dibentuk oleh lembaga yang merepresentasikan seluruh kekuatan bangsa yakni MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.

Jika kesepakatan kolektif ingin menghidupkan kembali haluan negara, maka pintu masuk secara yuridis adalah dengan mengubah ketentuan pada Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan menegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk menetapkan Pokok-pokok haluan Negara (PPHN) itu sendiri.

C. LANDASAN SOSIOLOGIS

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia pada saat ini adalah percepatan kemajuan nasional dan daerah menjadi terhambat, hal ini disebabkan tidak adanya GBHN yang sifatnya menyeluruh dan terpadu, sebab RPJPN tidak cukup mengakomodir segala permasalahan yang ada di Indonesia.

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

Prinsip demokrasi yang menjadi prasyarat berdirinya sebuah negara demokrasi yaitu rakyat dapat secara bebas menyampaikan aspirasinya dalam kebijakan politik dan sosial dalam Negara tersebut. Melalui dan atas dasar kedaulatan rakyat serta demokrasi, rakyat memiliki kesempatan menyatakan kehendaknya secara sistematis, ataupun secara sporadis dalam kebijakan tersebut. Di dalamnya, terdapat filsafat keterkaitan sistemik antara kedaulatan rakyat, demokrasi yang basis sosialnya. Artinya kehidupan dan masa depan rakyat sebagai individu maupun sebagai bangsa, direncanakan, didesain dan diraih melalui upaya-upaya yang memperhatikan aspirasi rakyat, sekaligus dengan dinamika sosialnya. Disanalah kemudian GBHN merupakan sarana memanusiaikan rakyat dalam rangka pertanggungjawaban sosial penyelenggara negara. Kedaulatan rakyat, demokrasi, dan GBHN dibutuhkan serta perwujudannya harus melalui analisis sosial. Hal

demikian penting agar aspirasi dan dinamika sosial terakomodasi dengan baik.

Dalam konteks demokrasi, Yudi Latif menggunakan pendekatan demokrasi mayoritarian vs demokrasi konsensus, menurut Yudi Latif demokrasi mayoritarian tidak compatible untuk diaplikasikan di Indonesia karena akan mengancam kelompok minoritas itu sendiri. Demokrasi mayoritarian hanya cocok jika pemerintahan dimenangkan secara bergantian baik pihak mayoritas dan minoritas dalam kontes pemilihan, yang itu hanya mungkin terjadi dinegara yang menganut sistem dwi partai. Pilihan pendiri bangsa menyusun pemerintahan Indonesia dengan demokrasi permusyawaratan yang menekankan pada daya-daya konsensus atau mufakat di bawah sistematis negara kekeluargaan. Demokrasi permusyawaratan ini berusaha mengatasi paham perseorangan dan juga golongan, yang dihindari bukan saja dikte-dikte dictator mayoritas, melainkan juga dikte-dikte minoritas dari oligarki elite penguasa dan pengusaha. Dalam ungkapan Soekarno, demokrasi kita janganlah mengikuti model mayokrasi dan minokrasi.

Dalam konteks negara kekeluargaan dengan demokrasi consensus ala Indonesia, kebijakan dasar pembangunan tidaklah diserahkan kepada presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian. Namun, kebijakan dasar pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap.

Menyerahkan perumusan kebijakan dasar pembangunan yang diistilahkan oleh Mei Susanto kepada presiden menyebabkan kebijakan dasar pembangunan sangatlah eksekutif sentris, serta dapat berujung pada ketidakpastian kebijakan pembangunan oleh presiden, sebab presiden yang terbatas limitasi perodesasinya, tentu terbatas pula dalam pencapaian tujuan yang sifatnya jangka panjang, yang terjadi adalah ketika rezim kepemimpinan presiden berganti, tentulah kebijakannya pun ikut berganti sesuai selera dan keinginan presiden yang menjabat, apalagi jika presiden yang melanjutkan tampuk kekuasaan tersebut, bukanlah dari partai yang sama, dan bahkan merupakan rival dari presiden atau partai pemenang sebelumnya. Kondisi itu pun memiliki dampak turunan

hingga ke tingkat daerah, manakala kepala daerah yang memimpin tersebut secara garis kepartaian dan mazhab politiknya berbeda dengan presiden, maka dapat dipastikan akan memperlambat dan memperpanjang pencapaian tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945. Kondisi inilah yang menjadi urgensi dihidupkannya kembali haluan negara sebagai kompas yang akan mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan guna mencapai tujuan bernegara yang sesuai dengan aspirasi rakyat dan memiliki kesinambungan dalam membangun Negara Indonesia.

Kondisi sosial saat ini jika dikaitkan dengan isu haluan negara memunculkan pro dan kontra, dimana bagi kalangan yang pro, mengembalikan haluan negara tentu sebagai ikhtiar konstitusional untuk menyelesaikan berbagai permasalahan pembangunan dan penyelenggaraan negara. Bagi kalangan yang kontra akan haluan negara, akan memandang bahwa menghidupkan kembali haluan negara akan kembali memosisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan akan menimbulkan dampak turunan yang akan berimplikasi diberhentikannya presiden dengan indikator atau ukuran ketidaktercapaian pelaksanaan akan haluan negara oleh presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Singkatnya, bagi kalangan kontra, haluan negara dapat mereduksi semangat konstitusional penguatan sistem presidensial yang ada pada status quo.

Pandangan yang menggaungkan bahwa haluan negara bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial sesudah masa reformasi justru dimaksudkan untuk diperkuat dan bercirikan pemerintahan parlementer tidaklah tepat. mengutip dari pendapat Jimly, menghidupkan kembali haluan negara tidak berarti ditafsirkan :

- 1) MPR menjadi lebih tinggi kedudukannya daripada presiden;
- 2) Presiden tidak dapat lagi dipilih langsung oleh rakyat, melainkan harus kembali dipilih oleh MPR;
- 3) Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR, bukan lagi langsung kepada rakyat;

- 4) Rumusan haluan negara lebih rinci dan bersifat operasional, sehingga presiden tidak dapat lagi berkreatifitas untuk menyusun program menurut visi dan misi yang diusungnya dalam kampanye pemilihan presiden, kondisi tersebut menurut Jimly harus dicegah jangan sampai haluan negara ditafsirkan demikian, namun bukan upaya mencegah tersebut bukan lantas alergi dan resisten terhadap haluan negara yang diwacanakan saat ini untuk dihidupkan kembali. artinya haluan negara menjadi penting untuk mengarahkan pembangunan dan penyelenggaraan negara, namun dengan catatan yang tidak akan mereduksi esensi dari penguatan sistem presidensial sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Meneropong masa depan menghidupkan kembali haluan negara harus dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai ekspresi dari kekuatan politik yang representatif dan komprehensif. MPR menjadi centrum kekuasaan perumusan dan penetapan haluan negara. Meskipun MPR sebagai sentrumnya, akan tetapi MPR dalam perumusan dan pembahasannya hingga ke penetapannya harus tetap berlandaskan pada pemilihan sistem demokratis. dalam konteks perumusan, pembahasan hingga ke penetapan, MPR harus berpijak pada prinsip Democratic Directive Principle of State Policy Making, maksudnya pembentukan kebijakan dasar tersebut harus dilaksanakan secara demokratis, dimana fitur utamanya dari konsepsi demokratis adalah partisipasi publik. Meskipun MPR sebagai sentrum perumusan, pembahasan dan penetapan haluan negara, namun harus membuka ruang partisipasi publik semaksimal mungkin dari seluruh elemen bangsa.

Pada dasarnya, MPR merupakan sentrum, namun dia membuka ruang seluruh elemen bangsa untuk dapat mengusulkan materi muatan dari haluan negara yang hendak dibentuk, di samping itu, ruang partisipasi tersebut pula memungkinkan seluruh elemen bangsa untuk memberi masukan, dan kritik guna pembentukan haluan negara yang diidealkan atau yang dicita-citakan agar haluan Negara tersebut dapat mengakomodir aspirasi rakyat. dan juga Pentingnya partisipasi publik yang maksimal ini dimaksudkan agar haluan negara yang berhasil

diabdikan tersebut mendapatkan legitimasi yang kuat dari seluruh elemen bangsa, serta menjadi cerminan betapa dibukanya jalan bagi warga negara untuk terlibat dalam mempengaruhi kebijakan publik, apalagi kebijakan yang sifatnya fundamental tersebut. serta semua pihak akan merasa memiliki tanggung jawab yang sama untuk melaksanakan dan mengontrol implemtasi haluan negara tersebut.

Selain itu, haluan negara yang akan dibentuk kedepannya merupakan haluan negara yang tidaklah dimaknai secara sempit, yaitu haluan negara yang sifatnya temporary lima tahunan sebagaimana yang pernah dibentuk di zaman orde baru, melainkan haluan negara yang dimaknai secara luas, yaitu sebuah haluan negara yang memberi arah dan pedoman pembangunan dan penyelenggaraan negara jangka panjang long term planning 20-25 tahunan dalam pembangunan Negara indonesia.

BAB IV

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI PERUBAHAN PASAL

Naskah Akademik ini akan berfungsi mengarahkan jangkauan, arah pengaturan dan materi muatan Perubahan terbatas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Dari kajian teoritik dan empiris yang telah di analisis dalam bab sebelumnya sudah menjelaskan secara umum urgensi adanya Pokok-Pokok Haluan Negara. Dalam bab ini akan diuraikan lebih jauh tentang jangkauan, arah pengaturan dan materi perubahan pasal terkait Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara harus mampu menjelaskan bagaimana bentuk hukum, mekanisme penerapan, dan menjawab implikasi berlakunya Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional.

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Jangkauan dan arah pengaturan Pokok Pokok Haluan Negara (PPHN) akan memuat kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai luhur falsafah bangsa pancasila, serta merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Pokok Pokok Haluan Negara (PPHN) akan menjadi panduan perencanaan, penyusunan dan evaluasi pembangunan pemerintahan nasional. Setidaknya ada 3 implikasi berlakunya Pokok- Pokok Haluan Negara (PPHN) yaitu Pranata Hak Budget Parlemen, Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan PPHN tidak digunakan sebaai sarana pemberhentian presiden karena merusak sistem presidensial yang berlaku di Indonesia.

Namun sebelumnya, pemberlakuan Pokok Pokok Haluan Negara harus diberikan payung hukum terlebih dahulu melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI tahun 1945) terkait penambahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan dan mengubah

Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) serta Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) tidak bertentangan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN).

1) Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Pokok- Pokok Haluan Negara

Jangkauan pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara tidak hadir begitu saja, namun harus melalui Perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan pintu masuk sekaligus payung hukum berlakunya Pokok-Pokok Haluan Negara. Sebagai langkah awal ialah dengan menabahkan kewenangan MPR menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dengan tujuan agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan bersasaran demi terwujudnya haluan pembangunan Nasional yang terintegrasi.

Saat ini, Sistem pembangunan yang berlaku sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang terdiri dari tiga rencana pembangunan yaitu jangka panjang yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) ditetapkan melalui Peraturan Presiden yang berlaku selama 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) ditetapkan melalui Keputusan Presiden, berlaku selama 1 tahun.

Dilematika saat ini adalah penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berlandaskan visi dan misi calon presiden dan wakil

presiden terpilih, sehingga kemungkinan besar menimbulkan ketidakpastian kesinambungan pembangunan karena semata-mata hanya didasari oleh visi misi presiden dan wakil presiden, ketika rezim berganti maka tidak memberikan jaminan bahwa satu periode pemerintahan akan melanjutkan program pembangunan yang sudah dilakukan pemerintahan periode sebelumnya.

Selain itu, diaturnya pemerintah daerah dalam konstitusi dan diperkuatnya sistem otonomi daerah seolah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya bagi setiap daerah untuk mengembangkan daerahnya masing-masing, hal ini berimplikasi terhadap disparitas fokus, skala dan rencana pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, Pokok-Pokok Haluan Negara hadir menjadi arah pembangunan yang terintegrasi dan berkelanjutan sekalipun rezim berganti. Mengingat proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi guna memastikan bahwa proses pembangunan nasional tersebut merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa, yaitu Pancasila. Dengan demikian, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun oleh presiden dan berlaku selama 5 tahun harus menyesuaikan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) yang sudah disepakati dan ditetapkan oleh MPR, sama halnya dengan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang juga berlaku selama 5 tahun harus sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Konsekuensinya apabila arah pembangunan yang tertuang dalam RAPBN tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, maka DPR harus menolak dan meminta Presiden untuk melakukan penyesuaian, terkait hal ini akan dijelaskan lebih lanjut pada poin berikutnya.

Arah pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara berimplikasi dilakukannya perubahan terbatas terhadap pasal 3 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai pintu masuk Pokok-Pokok Haluan Negara yaitu MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan dan mengubah ketetapan MPR sebagai pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara. Karena kedudukan

hukum ketetapan MPR kuat dan berada di atas undang-undang dan dibawah UUD NRI Tahun 1945 dalam hirarki perundang-undangan. Dengan berlakunya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) ini memberikan konsekuensi logis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bahwa MPR dapat menetapkan TAP MPR yang bersifat mengatur (regeling). Namun, ketetapan yang bersifat mengatur (regeling) tersebut hanya terbatas pada Pokok-Pokok Haluan Negara saja. Kewenangan ini tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan mengubah sistem presidensial, mengingat presiden tetap dipilih secara langsung oleh rakyat (direct popular vote) melalui pemilihan umum dan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) tidak digunakan sebagai sarana pemakzulan presiden, melainkan sebagai evaluasi agar terwujudnya pembangunan nasional sebagaimana yang di cita-citakan rakyat Indonesia.

2) Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, jangkauan pengaturan Pokok- Pokok Haluan Negara berdampak pada penambahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan dan mengubah Pokok- Pokok Haluan Negara (PPHN) melalui Ketetapan MPR. Perkembangan Undang-Undang No 11 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang No 10 tahun 2004 memasukkan kembali TAP MPR ke dalam hierarki perundang-undangan. Masuknya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undang menimbulkan implikasi dalam sistem hukum positif di Indonesia, kedudukannya dibawah UUD NRI Tahun 1945 dan diatas Undang-Undang menyebabkan peraturan perundang-undangan dibawah TAP MPR tidak boleh bertentangan dengan TAP MPR. Selain itu, perlu diingat bahwa kewenangan pengujian TAP MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945 juga tidak diatur dalam konstitusi. Demi mempertahankan kesatuan

sistem tata hukum dalam Negara Indonesia, maka perlu dilakukannya pengujian terhadap apakah suatu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lainnya, dan yang terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Namun, Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan atau mekanisme pengujian Undang-undang terhadap TAP MPR dan TAP MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan tetraa incognita. Oleh sebab itu, untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dan kaidah hukum yang berlawanan. Maka perlu untuk menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara, dan TAP MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat dipastikan seluruh produk hukum yang dihasilkan oleh DPR, MPR dan Pemerintah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 .

Arah pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara yang berisikan haluan negara akan menjadi pedoman bagi pembangunan nasional di segala aspek, bentuk hukum dari Pokok- Pokok Haluan Negara adalah TAP MPR. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan di bawah TAP MPR haruslah menyesuaikan dengan Pokok- Pokok Haluan Negara yang sudah di sepakati, apabila terdapat norma-norma yang bertentangan, maka TAP MPR dapat dijadikan batu uji dengan melakukan yudicial review oleh Mahkamah Konstitusi. Jika terdapat peraturan perundang-undangan, baik Undang-Undang maupun peraturan dibawahnya, tidak sesuai dengan TAP MPR, maka keberlakuannya dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sama halnya dengan TAP MPR yang tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai staats grund gesetz Dengan demikian produk hukum antar lembaga tinggi negara sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Arah pengaturan ini akan berimplikasi terhadap penambahan

kewenangan Mahkamah Konstitusi pada pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu menguji Undang-Undang terhadap TAP MPR dan TAP MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945.

3) Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak bertentangan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara

Jangkauan berlakunya Pokok-Pokok Haluan Negara melahirkan implikasi terhadap Pranata Hak Budget Parlemen, sebagai salah satu pengawasan yang efektif terhadap pemerintah yang mana apabila Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan oleh pemerintah tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus menolak dan meminta kepada pemerintah untuk melakukan penyesuaian. Hal ini bertujuan agar arah pembangunan berkelanjutan, tepat sasaran, dan terintegrasi sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara yang sudah disepakati. Sekalipun periode pemerintahan berganti, sehingga kedepannya jelaslah tujuan pembangunan dalam rentang waktu tertentu.

Arah pengaturan ini akan memperjelas apakah pelanggaran PPHN dapat berimplikasi pada pemakzulan presiden, sesuai dengan prinsip sistem presidensial, masa Jabatan adalah tetap (fixed term) dalam rangka mendukung eksekutif yang kuat dan stabil. Hal tersebut sejalan bahwa presiden bukan bagian dari lembaga perwakilan sehingga presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh lembaga perwakilan. Begitu pula sebaliknya, presiden pun tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan. Dalam sistem presidensial, presiden hanya dapat diberhentikan pada masa Jabatan karena alasan hukum dalam proses impeachment.

Berpedoman pada hal tersebut, maka kurang tepat kiranya jika pelanggaran PPHN dipergunakan sebagai alat untuk melakukan pemberhentian karena benar akan merusak bangunan sistem presidensial itu sendiri. Namun tanpa adanya

implikasi hukum, maka wibawa PPHN yang mempunyai dasar hukum yaitu melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi hilang. Untuk itu, Pranata Hak Budget Parlemen memberikan konsekuensi apabila RAPBN yang diajukan presiden tidak sesuai PPHN, maka DPR harus menolak dan meminta pemerintah untuk melakukan penyesuaian.

B. MATERI MUATAN PERUBAHAN PASAL

1) Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sebagaimana dipaparkan dalam bagian Jangkauan dan arah pengaturan, bahwa pintu masuk hadirnya Pokok-Pokok Haluan Negara dilakukan melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dengan penambahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara yang diatur melalui Ketetapan MPR (TAP MR). Muatan perubahan pasal sebagai berikut;

Rumusan sebelum perubahan:

Pasal 3

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

Rumusan sesudah perubahan:

Pasal 3

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

mengubah Pokok- Pokok Haluan Negara melalui ketetapan MPR *****)

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

2) Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Salah satu tujuan Pokok-Pokok Haluan Negara adalah pembangunan yang berkelanjutan, hal ini memiliki hubungan erat dengan peraturan yang berlaku dikarenakan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan maka peraturan perundangan-undangan dibawah TAP MPR harus sesuai dengan TAP MPR. Selain itu, TAP MPR juga harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai staats grund gesetz. Selama ini tidak ada mekanisme pengujian Undang-Undang terhadap TAP MPR dan TAP MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan alasan tidak ada lembaga yang berwenang melakukan pengujian tersebut (tetraa incognita). Hal ini memperlihatkan secara jelas bahwa terjadi kekosonongan hukum, mengigat bukan tidak mungkin Undang-Undang dapat bertentangan dengan TAP MPR terkait PPHN begitu pula dengan TAP MPR yang mungkin saja dapat bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu materi muatan perubahan pasal akan mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian sebagai berikut.

Rumusan sebelum perubahan :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus

perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)

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

Rumusan sesudah perubahan:

- (1) Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, TAP MPR terhadap UUD dan undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***/******)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang

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

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

3) **Pratana Hak Budget Parlemen**

Mengingat salah satu fungsi DPR adalah Controllig, maka Instrumen parlemen tepat dijadikan sebagai sarana pengawasan terhadap pemerintah. Dalam kaitan Pokok-Pokok Haluan Negara, apabila RAPBN yang diajukan Presiden tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara, maka DPR harus menolak dan meminta kepada Pemerintah untuk melakukan penyesuaian. Materi perubahan pasal terkait hal keuangan sebagai berikut;

Rumusan sesebelum perubahan:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Rumusan sesudah perubahan:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.***)
- (3) Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak bertentangan dengan prinsip Pokok-Pokok Haluan Negara. *****)
- (4) 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.***/******)

BAB V

KESIMPULAN

Pokok-pokok haluan negara (PPHN) merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945 yang berfungsi sebagai panduan perencanaan, penyusunan dan evaluasi pembangunan pemerintahan nasional. Pintu masuk untuk menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara adalah melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara melalui Ketetapan MPR. Namun, penambahan kewenangan MPR menimbulkan banyaknya dilematika, dikarenakan khawatir mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Kami meyakini, hal tersebut merupakan konstruksi berpikir yang keliru, karena sejatinya MPR menjadi lembaga tertinggi negara tidak hanya didasari oleh kewenangannya menetapkan haluan negara, melainkan keanggotaanya kala itu yang terdiri dari DPR, unsur rakyat dan unsur golongan serta kewenangan MPR yang kompleks. Namun saat ini, MPR hanya terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD, pun demikian kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang. Sehingga kami percaya penambahan kewenangan MPR terkait menetapkan dan mengubah Haluan negara tidak akan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara

Berdasarkan hasil analisis badan pengkajian, setidaknya terdapat 3 implikasi dengan hadirnya PPHN yaitu Pranata Hak Budget Parlemen, pengadilan dan Impeachment. Pertama, Pranata Hak Budget Parlemen yang mana apabila RAPBN yang diajukan oleh pemerintah tidak sesuai dengan arahan yang terdapat dalam PPHN, maka DPR harus menolak dan meminta kepada Pemerintah untuk melakukan penyesuaian. Hal ini diperkuat dengan melakukan penambahan klausula pada pasal 23 A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi ; “Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak bertentangan dengan prinsip Pokok-Pokok Haluan Negara”. Hal ini merupakan bentuk pengawasan DPR terhadap pemerintah agar terjadinya sinkronisasi dan harmonisasi pembangunan sesuai PPHN yang ditetapkan

Kedua, Pengadilan Mahkamah Konstitusi diberi tambahan wewenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara dan Ketetapan MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945. Mengingat bukan tidak mungkin Undang-Undang bertentangan dengan TAP MPR, begitu juga dengan TAP MPR yang bisa saja bertentangan dengan UUD NRI 1945. Penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut menjawab persoalan tetraa incognita yang akan meminimalisir kekosongan hukum dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

Ketiga, Impeachment. Hasil kajian MPR menyatakan bahwa tidak tepat jika pelanggaran Pokok-Pokok Haluan Negara oleh Presiden dipergunakan sebagai alat untuk melakukan pemberhentian karena akan merusak bangunan sistem presidensial itu sendiri. Namun, kami berpikir sebaliknya, Impeachment diperlukan semata-mata demi kepentingan pembangunan nasional. Pelekatan sanksi berupa Impeachment ini didasari oleh betapa pentingnya PPHN dalam pembangunan Indonesia. Berangkat dari kekurangan kita saat ini yaitu Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak memberikan sanksi khusus apabila terjadi pelanggaran, sehingga sangat memungkinkan bahwa program satu periode presiden akan bertentangan dengan program periode presiden berikutnya, begitupula dengan program pemerintah pusat yang bisa saja bertentangan dengan program pemerintah daerah. Hal ini tentu menimbulkan ketidakselarasan pembangunan di Indonesia. Impeachment diterapkan dengan mekanisme sebagaimana diatur oleh pasal 7B UUD NRI tahun 1945. Sehingga kekhawatiran bahwa Impeachment akan merusak bangunan sistem presidensial merupakan emahaman yang keliru, karena dalam penerapannya diatur dalam konstitusi. Selain itu, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat bukan melalui MPR, sehingga jelaslah bahwa hal ini tidak merusak sistem presidensial, sebaliknya akan meperkuat sistem presidensial. Oleh karena itu, Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) hadir sebagai arah pembangunan yang mampu menjangkau dan menyelaraskan seluruh pembangunan lapisan pemerintahan, tentunya dengan kerja sama pemerintah yang baik, agar terwujudnya pembangunan yang terintergrasi dan harmonisasi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Andana, Tommy. dkk., (ed). *Kajian Akademik Penegasan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan 10. Depok: PT RajaGarfindo Persada. 2018.
- Asshiddqie. Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Cetakan 4. Depok: PT RajaGrafindo Persada. 2017.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1977.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 1967.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: FH UII Press. 2018.
- Kaelan. *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma, 2009.
- Koesoemahatmadja. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Bina Cipta. 1979.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press. 2003.
- Marpaung, Lintje Anna Marpaung. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Andi. 2018.
- Mas, Marwan. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta, RajaGrafindo Persada. 2018
- MPR RI. *Panduan Pemsyarakatan Undang-Undang Sadar Republik Indonesia Tahun 1945*. (Jakarta: Sekretaris Jendral MPR RI, 2010)
- Nazriyah, Riri. *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di*

- Masa Depan. Yogyakarta: FH UII Press. 2007.
- Pasimio, Renato R. *The Philippine Constitution (Its Evolution and Development) And Political Science*. Metro Manila: National Book Store Inc. 1991.
- Shidarta. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Sibuea, Hotma P. *Ilmu Negara*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014
- Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, dan Catur Wido Haruni. *Hukum Administrasi Pemerintahan daerah*. Malang: Setara Press. 2016.
- Soenmandjaja, TB. *Bunga Rampai Pancasila dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Strong, C. F. *A History of Modern Political Constitution*. 1963.
- Thaib, Dahlan. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberty: Yogyakarta. 2000.
- Tim ICCE UIN Jakarta. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Demokrasi HAM Masyarakat Madani*. ICCE UIN Syarief Hidayatullah, Jakarta, 2003.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.
- Wheare, KC. *Modern Constitutions*. New York-Toronto: Oxford University Press, 1975.
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959.

JURNAL

- Agustian, Tomi. *Jurnal Lex Renaissance, Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 75/PUU-XII/2014*. Volume 1. Nomor 1. Halaman 1-16.
- Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji. 2020. *Masalah-Masalah Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen ulang undang-Undang Dasar*. Jilid 49 No.2, April 2020, Halaman 213-221.
- Efriza. *Parapolitika*. *Journal of Politicis and Democracy Studies*. Polemik: Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Eksistensi MPR.
- Harry Setya Nugraha. *Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. *Jurnal Veritas Et Justitita*, Volume 5 Nomor 1, Juni 2019.
- Imam Subkhan. 2014. *Aspirasi. GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia (GBHN and The Change of Indonesia Development Planning)*. Volume 4. Nomor 2. Halaman 131-143.
- Jefferson Ng. *Reinstating the Broad Guidelines of State Policy: Tipping the Power Balance?*. *RSIS Commentary*, No. 177, September 2018.
- Mei Susanto. 2017. *Jurnal Penelitian hukum DE JURE*. *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia)*. Volume 17. Nomor 3. Halaman 247-445.
- Mei Susanto. *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17 Nomor 3, September 2017.
- Meirina Fajarwati. *Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 48 No. 1, 2018.
- Ramadani. 2020. *Al-Qanun: Jurnal Kajian Sosial dan Hukum Islam*. *Analisis Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2014 tentang Sistem Perencanaan*

- Pembangunan Nasional. Volume 10. Nomor 10. Halaman 402-415.
- Ronald Van Crombrugge. Belgium and Democratic Constitution-Making: Prospect for the Future?. *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, Vol. 46 Issue 1, 2017.
- Sadono, Bambang dan Lintang Ratri Rahmiaji. 2020. Masalah-Masalah Hukum. Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. Jilid 49. Nomor 2. Halaman 213-221.
- Srinivas Katkuri. Role of Directive Principles Toward Welfare State of the State and Social Development in India *International Journal of Law*, Vol. 4 Issue 1, 2018.
- Sudirta, I Wayan. *Jurnal Yuridis*. Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Volume 7. Nomor 2. Halaman 258-278.
- Tongat. "Pancasila sebagai Dasar Falsafah Negara dan Makna Filosofisnya dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, No. 3 (2012): 399-406
- Zachary Elkins, et.al. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. *Temple Law Review*, Vol. 81 No. 2, 2008.

ORASI ILMIAH/RAPAT

- Asshiddiqie, Jimly. "Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha." Makalah, disampaikan dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta 20 September 2005
- Bambang Prijambodo. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara. Paparan disampaikan pada Rapat Pleno Badan Pengkajian MPR-RI, Makassar, 16 November 2017.

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

PEMBUKAAN

(Preamble)

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

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

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

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

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

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-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang- undang.*****)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. ***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan dan mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil

Presiden.***/****)

- (4) 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 melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

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

Pasal 6

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

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)
- (3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persendari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap 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 Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap 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 yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ 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, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat- lambatnnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9

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

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

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

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

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

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

Pasal 10

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

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*****)
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang

menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 12

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

Pasal 13

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

Pasal 14

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

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*

Pasal 16

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

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus****)

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

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

BAB VI

PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 18A

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

Pasal 18B

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

BAB VII
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.**)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)
Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)

Pasal 20

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

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan

pendapat.**)

- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

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

Pasal 22

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

Pasal 22A

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

Pasal 22B

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

BAB VIIA***)

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

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

Pasal 22D

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

pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)

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

BAB VIIB***)

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

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

BAB VIII*****)

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-

undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)

- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)
- (3) Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak bertentangan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.*****)
- (4) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Pasal 23A

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

Pasal 23B

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

Pasal 23C

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

Pasal 23D

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

BAB VIII A ***)

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23 E

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

Pasal 23F

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

Pasal 23G

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

BAB IX*****)

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

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

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)
- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)
- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24 B

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

Pasal 24

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

ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)

- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

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

BAB IXA**)

WILAYAH NEGARA

Pasal 25****)

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

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

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

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan

itu dengan tidak ada kecualinya.

- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)

Pasal 28

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

BAB XA**)

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

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

Pasal 28 B

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

Pasal 28C

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

negaranya.**)

Pasal 28D

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

Pasal 28F

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

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan

untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)

- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)

Pasal 28H

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

Pasal 28I

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

- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)

Pasal 28J

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

BAB XI

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 NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA**)

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai

kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**)

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

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

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

Pasal 32

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

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

Pasal 33

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

Pasal 34

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

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

BAB XV

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

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

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

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)

Pasal 36C

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

BAB XVI
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

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

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

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

Pasal II

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

Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.*****)

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

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

Pasal II

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

Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.*****)

KETERANGAN :

Perubahan UUD 45 dengan diberi tanda bintang : * pada BAB, Pasal dan Ayat seperti;

- Perubahan Pertama : *
- Perubahan Kedua : **
- Perubahan Ketiga : ***
- Perubahan Keempat : ****
- Perubahan Kelima : *****

BIODATA TIM PENULIS

Ketua Tim

Nama : Yudi Fachrurrazi

Alamat : Teureubue (leuk-leuk), Desa Rapana, Kecamatan
Mutiara,
Kabupaten Pidie, Provinsi Aceh.

TTL : Beureuneun, 30 September 2000

Pengalaman Organisasi

- Ketua Umum Lembaga Dakwah Kampus Al-Hakam Fakultas Hukum USK 2021/2022
- Anggota Divisi Akademia Komunitas Debat Fakultas Hukum USK 2021/2022

Anggota Tim

Nama : Aldi Rachman

Alamat : Lorong Tengku Putih, Gampong Limpok, Kecamatan
Darussalam, Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh.

TTL : Pandeglang, 12 Maret 2001

Pengalaman Organisasi

- Ketua Divisi Legal Writing Komunitas Debat Fakultas Hukum USK 2021/2022
- Anggota Bidang Penelitian dan Pengembangan Komunitas Peradilan Semu Fakultas Hukum USK 2021/2022
- Ketua Departemen Kajian Strategis Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum USK
- Manager Research and Development ILSIHASA Indonesia 2021/2020
- Anggota Bidang Penelitian, Pengembangan dan Pembinaan Anggota Himpunan Mahasiswa Islam 2021/2022

Nama : Annisa' Fitri
Alamat : Jalan Laksamana Malahayati, Kajhu, Kecamatan Baitussalam, Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh.
TTL : Singkil, 18 Desember 2001

Pengalaman Organisasi

- Staff Eksternal ALSA LC USK 2019/2020
- Staff Public Relation Office of International Affairs USK 2019/2020
- Sekretaris Umum Komunitas Debat Fakultas Hukum USK 2020/2021
- Staff Internal Debate Union of Syiah Kuala University 2020/2021
- Program Manager Srikandi Aceh 2020/2021
- Staff Internal NLDC Indonesia 2020/2021
- Sekretaris Umum Komunitas Debat Fakultas Hukum USK 2021/2022

Nama : Ridea Oktavia
Alamat : Jalan Lintang, Lr. Al – Muslim, Kampung kemili, Kecamatan Bebesen, Kabupaten Aceh Tengah, Provinsi Aceh.
TTL : Takengon, 21 Oktober 2001

Pengalaman Organisasi

- Ketua Divisi Debat Komunitas Debat Fakultas Hukum USK 2021/2022
- Staff Legal Development ALSA LC USK 2021/2022
- Staff Research and Development Katalisator Muda Chapter Aceh 2020/2021
- Co-founder Ilsihasa Indonesia

Nama : Yanma Aditya Pratama

Alamat : Gampong Leu Bue, Kecamatan Pidie, Kabupaten Pidie,
Provinsi Aceh.

TTL : Medan, 29 April 2002

Pengalaman Organisasi

- Wakil Ketua Internal Debate Union of Syiah Kuala University 2020/2021
- Anggota Divisi Debat Komitas Debat Fakultas Hukum USK 2021/2022
- Staff Legal Development ALSA LC USK 2021/2022
- Ketua Koordinator Forum Anak Cabang Aceh 2019/2021
- Ketua Divisi Inovasi Change Maker Indonesia 2019/2020

