



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENKAJIAN MPR RI  
2021

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS TRISAKTI

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

Naskah Akademik dari  
Universitas Trisakti



UNIVERSITAS TRISAKTI



ISBN 978-623-6191-18-7



9 786236 191187

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: 978-623-6191-18-7**

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

**PENASEHAT:**

**Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

Drs. Tamsil Linrung

**PENGARAH:**

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

**PENANGGUNG JAWAB:**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**TIM PENULIS:**

**Fakultas Hukum Universitas Trisakti**

Ahmad Sabirin, Auberta Tracy Tjahjada, Nely Vigona, Suryo Atmojo Saputro, dan Reynaldi Maruli Tuah Parapat

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

**EDITOR**

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

**PENERBIT**

Badan Pengkajian MPR RI

**REDAKSI**

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

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

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

**Cetakan Pertama, 2021**

Hak cipta dilindungi undang-undang;

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

## **KATA PENGANTAR TIM PENULIS**

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia dan perkenan-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini merupakan dokumentasi gagasan dari akademisi muda yang menjadi peserta *Academic Constitutional Drafting* yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2021.

Mengingat naskah ini sebagai referensi ilmiah ketatanegaraan Indonesia, maka kami berharap naskah ini dapat memperluas dan memperkaya pemahaman ketatanegaraan masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Tidak lupa kami ucapkan banyak terima kasih bagi Universitas Trisakti yang telah memberikan dukungan dan kepercayaan kepada kami untuk ikut serta mengikuti kegiatan kompetisi *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2021, terutama Muhammad Imam Nasef, S.H., M.H sebagai dosen pembimbing selama menyelesaikan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf bila terdapat ketidaksempurnaan dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini. Semoga naskah ini bermanfaat dan dapat menjadi referensi penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tim Penyusun





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', with a horizontal line underneath it.

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



## ABSTRAK

Permasalahan ketatanegaraan yang mengemuka akhir-akhir ini adalah tentang Haluan Negara. Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Di era Orde Lama dan Orde Baru, Haluan Negara perannya menjadi sangat vital sebagai pedoman pembangunan negara, yang kala itu wujud formalnya disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun, setelah reformasi eksistensi Haluan Negara menjadi hilang seiring diamandemennya UUD 1945 yang menghilangkan eksistensi Haluan Negara dalam konstitusi.

Seiring dengan ketiadaan Haluan Negara tersebut muncul sejumlah problematika ketatanegaraan khususnya terkait dengan perencanaan pembangunan nasional. Walaupun pasca amandemen UUD 1945 hal tersebut telah digantikan secara operasional dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), akan tetapi nampaknya belum bisa menjawab problematika tersebut oleh karena itu menarik untuk dikaji lebih lanjut mengenai hal-hal sebagai berikut: 1) problematika ketatanegaraan yang dihadapi Indonesia karena tidak adanya pokok-pokok haluan negara; 2) implikasi ketatanegaraan dengan diakomodirnya pokok-pokok haluan negara beserta konstruksi ideal pengaturannya dalam UUD 1945; 3) landasan filosofis, sosiologis, yuridis diakomodirnya pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945; dan 4) sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkauan, dan arah pengaturan PPHN dalam UUD 1945.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Adapun analisa data menggunakan deskriptif kualitatif dan pendekatan yang digunakan adalah *conceptual approach* dan *statute approach*.

Adapun hasil dari penelitian ini yang sekaligus menjadi kesimpulan adalah hal-hal sebagai berikut:

1. Problematika ketatanegaraan yang dihadapi Indonesia karena tidak adanya pokok-pokok haluan negara diantaranya terdapat beberapa ketidakharmonisan dalam sistem perencanaan pembangunan saat ini yaitu antara lain: 1) Disharmoni peraturan perundang-undangan

perencanaan pembangunan; 2) Disharmoni antara Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah; 3) Tidak adanya kewajiban Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk mengacu pada RPJM. Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) menjadi suatu keniscayaan bagi MPR walaupun MPR sudah bukan lagi lembaga tertinggi negara. Keberadaan PPHN tidak perlu dikhawatirkan akan mereduksi sistem presidensiil, karena Indonesia sudah menganut prinsip *constitutional democracy*. Artinya PPHN tidak bisa dengan sendirinya secara subyektif dijadikan oleh MPR sebagai alasan pemakzulan, akan tetapi dibuka ruang pengujian sebagai langkah obyektifikasi oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan prinsip *checks and balances* dan prinsip negara hukum, keberadaan PPHN tidaklah mengancam presidensialisme yang dianut oleh Indonesia.

2. Implikasi ketatanegaraan dengan diakomodirnya pokok-pokok haluan negara beserta konstruksi ideal pengaturannya dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut: pertama, implikasi PPHN terhadap kewenangan MPR, yaitu bertambahnya kewenangan MPR tidak hanya mengubah dan menetapkan UUD 1945 tetapi juga mengubah dan menetapkan PPHN serta mengawasi pelaksanaannya. Akomodasi PPHN tidak akan mengubah kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, karena konstitusi kita telah menganut *constitutional democracy* dengan model *checks and balances* dalam relasi lembaga negara. Kedua, implikasi PPHN terhadap hak budget parlemen, dimana hal tersebut bisa digunakan sebagai manifestasi sistem pengawasan. Presiden dalam rangka menyusun RAPBN yang akan membiayai seluruh kebutuhan negara selama satu tahun anggaran, jika dalam penyusunannya tidak memperhatikan PPHN, parlemen dalam konteks ini DPR beserta DPD dapat menolak RAPBN dan meminta Presiden untuk menyesuaikan kembali dengan PPHN. Ketiga, implikasi PPHN terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang. Mengingat produk hukum PPHN ini akan dimuat dalam bentuk TAP MPR yang berkarakter *regelling*, dimana kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di atas Undang-Undang, maka TAP MPR yang khusus mengatur PPHN bisa juga dijadikan batu uji dalam uji materi UU. Keempat, implikasi PPHN terhadap penguatan system presidensiil. Akomodasi PPHN tidaklah kemudian

akan mereduksi atau mendegradasi upaya penguatan presidensialisme, karena MPR tidak bisa secara subyektif menjadikan PPHN sebagai alasan menjatuhkan Presiden. Pendapat MPR tersebut tetap harus diuji ke MK, dan putusan MK bersifat imperatif. Apalagi Presiden tetap dipilih langsung oleh rakyat dan bukanlah mandataris MPR sebagaimana yang dikhawatirkan. Kelima, implikasi PPHN terhadap mekanisme pemakzulan Presiden. Memang PPHN yang dibalut dalam TAP MPR bisa dijadikan salah satu alasan pemakzulan. Mengingat TAP MPR adalah produk hukum, maka tidak terlaksananya PPHN bisa dijadikan alasan pelanggaran hukum oleh Presiden. Namun demikian pendapat MPR tersebut haruslah diuji terlebih dahulu di MK dan putusannya bersifat final and binding. Hal ini akan menghindari *abuse of power* yang mungkin saja dilakukan MPR terhadap Presiden dan proses pemakzulan tetap akan bersandar pada pelanggaran hukum sebagaimana ciri khas dari sistem presidensiil.

Landasan filosofis, sosiologis, yuridis diakomodirnya pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut: pertama, secara filosofis, kedudukan Haluan Negara dalam bentuk PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari filsafat kenegaraan Pancasila terlihat bahwa ada tiga konsensus dasar yang disepakati oleh para pendiri bangsa sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan Haluan Negara, yang ketiganya saling berkaitan kelindan sebagai *triangle of basic state consensus*. Sehingga keberadaan Haluan Negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Pancasila dan UUD 1945. Kedua, secara sosiologis persoalan dalam praktik empiris kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana diuraikan di atas diantaranya ketidakefektifan SPPN, tumpang tindih kebijakan pembangunan baik secara vertikal dan horizontal, ketidakjelasan implementasi pembangunan dan lain-lain dapat menjadi dasar justifikasi diakomodirnya PPHN. Ketiga, secara yuridis sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945, bahwa kewenangan MPR bukanlah pasal yang tidak boleh diubah. Dengan mengakomodir PPHN sebagai kewenangan konstitusional MPR, maka hal tersebut sudah sejalan dengan Pasal 37 UUD 1945 tersebut yang memungkinkan adanya perubahan terhadap konstitusi.

Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkuan, dan arah pengaturan PPHN dalam perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut: Perubahan pertama adalah terkait dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yaitu dengan menambah kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Selain itu MPR juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan PPHN. Perubahan kedua adalah terkait dengan kewajiban Presiden selaku eksekutif untuk melaksanakan PPHN selain tentunya tugas penyelenggaraan pemerintahan negara. Perubahan ketiga adalah terkait dengan alasan pemakzulan Presiden. Tidak dilaksanakannya PPHN bisa dijadikan salah satu alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tetapi tentunya hal tersebut tidak hanya didasarkan subyektifitas MPR, tetapi ada proses obyektifikasinya melalui pemeriksaan dan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dimana putusan Mahkamah Konstitusi bersifat imperative (wajib) dilaksanakan oleh MPR dalam memutuskan diberhentikan atau tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan Perubahan keempat adalah terkait dengan perluasan batu uji dalam melakukan uji materi UU di Mahkamah Konstitusi, yang semula batu ujinya hanyalah UUD 1945, akan tetapi ditambah dengan TAP

Adapun saran dari Tim perumus terkait dalam perubahan ke-lima UUD 1945 ini adalah sebagai berikut :

1. Diperlukan upaya menghadirkan kembali Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam sistem ketatanegaraan kita tentunya dengan melakukan amandemen kelima UUD 1945. Keberadaan haluan negara ini akan makin melengkapi sempurnanya bangunan ketatanegaraan Indonesia sebagai *triangle of basic state consensus*.
2. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkuan, dan arah pengaturan PPHN dalam perubahan UUD 1945 harus mempedemomasi poin 4 kesimpulan sebagaimana diuraikan di atas.
3. Perlu dibuat suatu Undang-Undang Khusus yang mengatur penjabaran lebih lanjut mengenai PPHN sebagai *guidance* secara opsional dalam implementasinya.

**Kata Kunci :** Problematika ketatanegaraan, pokok-pokok haluan Negara (PPHN), implikasi ketatanegaraan dengan diakomodirnya pokok-pokok

haluan negara beserta konstruksi ideal pengaturannya dalam UUD 1945, sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkuan, dan arah pengaturan PPHN dalam UUD 1945.



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar Tim Penulis	iii
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	v
Kata Pengantar Sekretariat Jenderal MPR RI	vii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	ix
Abstrak	xiii
Daftar Isi	xix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Metode Penulisan	5
1. Metode Perubahan	5
2. Metode Penelitian	7
3. Teknik Analisa Data	11
D. Tujuan dan Kegunaan	11
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	<b>13</b>
A. Landasan Teoritis	13
1. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	13
2. Negara Hukum	18
3. Konstitusi dan Konstitusionalisme	24
4. Teori Lembaga Negara	30
5. <i>Checks and Balances</i>	35
B. Landasan Konseptual	38
1. Demokrasi Konstitusional dalam Perspektif Ketatanegaraan	38
2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	41
3. Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlementer dalam Diskursus Ketatanegaraan	49

4. Konsep Pemakzulan Dalam Sistem Ketatanegaraan	55
C. Praktek Empiris	58
1. Problematika Ketatanegaraan yang Dihadapi Indonesia Karena Tidak Adanya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)	58
2. Implikasi Ketatanegaraan dengan Diakomodirnya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)	64
3. Konstruksi Ideal Pengaturannya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam UUD 1945.	88
<b>BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	<b>97</b>
A. Landasan Filosofis	97
B. Landasan Sosiologis	102
C. Landasan Yuridis	105
<b>BAB IV SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945</b>	<b>111</b>
A. Sasaran, Jangkauan Dan Arah Pengaturan	111
B. Materi Muatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	112
<b>BAB VI PENUTUP</b>	<b>143</b>
A. KESIMPULAN	143
B. SARAN	146
Daftar Pustaka	147
Lampiran	159
Biodata Penulis	189

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Sejak tanggal 17 Agustus tahun 1945, kata Proklamasi merupakan suatu pernyataan awal yang memproklamkan kemerdekaan bangsa Indonesia yang bebas dari penjajahan negara manapun. Sesuai dengan cita-cita para pejuang bangsa Indonesia yaitu “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan Bangsa” dalam hal ini tentu saja Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai ragam suku, agama, maupun bahasa mempunyai arah dan tujuan.

Tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dalam pembangunan negara di segala bidang. Dalam kaitan ini, Haluan Negara menjadi wadah penjabaran tujuan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara.<sup>1</sup>

Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Di era Orde Lama dan Orde Baru, Haluan Negara perannya menjadi sangat vital sebagai pedoman pembangunan negara, yang kala itu wujud formalnya disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).<sup>2</sup> Namun, setelah reformasi eksistensi Haluan Negara menjadi hilang seiring diamandemen UUD 1945 yang menghilangkan eksistensi Haluan Negara dalam konstitusi.<sup>3</sup>

Hilangnya GBHN salah satunya diakibatkan adanya perubahan sistem politik dan ketatanegaraan di Indonesia yang berlangsung sejak reformasi. Perubahan tersebut berimplikasi pada sistim kelembagaan Negara yang mengubah MPR sebagai lembaga tertinggi negara, berwenang menentukan

---

1 I wayan Sudhirta, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2, Desember 2020, hlm. 260.

2 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.

3 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.

arah pembangunan bangsa melalui GBHN, menjadi MPR sebagai lembaga tinggi negara, sejajar dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tempat bertemu dua lembaga legislatif DPR RI dan DPD RI, memiliki dua wewenang. Pertama, wewenang terhadap UUD (mengubah dan menetapkan UUD). Kedua wewenang terhadap Presiden (melantik dan memberhentikan Presiden). Sementara wewenang MPR untuk menentukan arah pembangunan nasional dihapus. Tujuan dari perubahan sistim ini adalah untuk membangun demokrasi kelembagaan agar tidak ada hierarki kelembagaan.

GBHN yang kita kenal dulu merupakan panduan bagi pemegang kekuasaan di Tanah Air ini untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan secara resmi telah dihapuskan seiring dengan diterimanya amendemen atau perubahan UUD 1945 pada tahun 1999.

Setelah era reformasi, peran GBHN sebagai haluan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara digantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dengan berbagai instrumen turunannya seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Namun seiring berjalannya waktu, SPPN dirasa belum mampu berperan sebagai haluan negara dan belum dapat disebut sebagai Haluan Negara. Oleh karena itu belakangan ini muncul upaya untuk menata kembali sistem perencanaan pembangunan nasional agar dapat menjamin arah dan kepastian pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui rekonstruksi Haluan Negara. Namun tidak dapat dipungkiri, upaya merekonstruksi Haluan Negara menghadirkan perdebatan dan perbedaan pendapat di kalangan ahli maupun masyarakat.

Saat ini, mulai berkembang wacana untuk menghidupkan kembali Haluan Negara dengan terminologi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Caranya tentu dengan kembali mengamandemen Undang-undang Dasar 1945, sehingga menjadi suatu perhatian kusus baik di kalangan akademis maupun di kalangan masyarakat Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa GBHN merupakan suatu haluan atau arah dari pembangunan untuk menentukan arah negara dalam penyelenggaraan negara dan dalam suatu garis-garis besar yang mempunyai suatu pernyataan kehendak rakyat yang secara menyeluruh dan terpadu.<sup>4</sup>

---

4 Daliyo, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1992), hlm. 41.

Dihapuskannya GBHN juga akibat bertransformasinya MPR menjadi tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. UUD 1945 hasil amandemen telah mengembalikan lagi kedaulatan itu di tangan rakyat. Hal ini sejalan dengan upaya memurnikan prinsip demokrasi. Dalam negara yang menganut prinsip Demokrasi yang semuanya itu berasal dari rakyat untuk rakyat karena Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dari rakyat oleh rakyat. Hal ini merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat artinya rakyat yang mempunyai kekuasaan melalui perwakilannya dan mempunyai dua nilai pokok yang melekat padanya yaitu, kebebasan (*liberty*) dan kesederajatan (*equality*).<sup>5</sup>

Dalam hal ini juga terdapat keselarasan dengan salah satu persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terdapat di dalam menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No 7/2017) tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan pemerintahan.

Namun, perlu digarisbawahi yang dimaksud kebebasan dalam hal ini dapat diartikan berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi (hukum dasar), hukum dan etika. Kesederajatan atau kesetaraan yang mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Dan adapun lawan dari kebebasan dalam hal ini ialah pengekangan, dominasi, dan kesewenang-wenangan. Kemudian lawan dari kesederajatan yaitu diskriminasi dan ketidakadilan.<sup>6</sup>

GBHN sebagai pola dasar pembangunan yang akan dijalankan negara supaya diperoleh kerja yang sistematis dan teratur maka rencana pembangunan tersebut disusun tahap demi tahap oleh pemerintah. GBHN disusun dan dituangkan pada pola umum pembangunan nasional secara sistematis, yakni:<sup>7</sup> 1) Pola dasar pembangunan nasional menggariskan apa yang menjadi tujuan pembangunan, yang tidak lain penegasan cita-cita yang tercantum pada UUD 1945. Dalam pola dasar ini ditegaskan landasan

5 Hetifah Sjaifudian, "Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik (Decentralisation and The Prospects For Citizens Participation in Public Decision Making)," in *Dynamics of Local Politics in Indonesia: Changes, Challenges, and Hopes* (Yogyakarta, 2000), hlm. 3–7.

6 Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), hlm. 21.

7 Avry Khairunnisa Sapalia Harahap, et.al, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sebagai Kebijakan Negara (Suatu Tinjauan Dari Peran Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Sejak Orde Baru hingga Ode Reformasi)", *Jurnal Hukum dan Negara*, Vol. 01, No. 01 2013, hlm. 6-7

pelaksanaan pembangunan nasional yaitu Pancasila dan UUD 1945; 2) Pola umum pembangunan jangka panjang merupakan arah dan strategi pembangunan jangka panjang yang meliputi jangka waktu 25 sampai 30 tahun. Pola umum pembangunan jangka panjang disusun berdasarkan pola dasar pembangunan nasional; 3) Pola umum pelita merupakan pelaksanaan dari pola umum jangka panjang. pola umum pelita adalah kelanjutan atau peningkatan pelita sebelumnya. Pada dasarnya pola umum pelita akan dievaluasi dan akan dipertanggungjawabkan pemerintah.

Pembentukan GBHN tersebut dimaksudkan untuk memberikan arah pembangunan bagi bangsa yang sedang mencapai cita-citanya yang tertuang pada pembukaan UUD 1945. Dokumen GBHN diformulasikan dalam TAP MPR yang ditetapkan lima tahun sekali mengingat dinamika masyarakat yang diperhatikan oleh majelis. GBHN menentukan arah kebijakan pembangunan yang hendak dilaksanakan Presiden.<sup>8</sup>

Walaupun sebagaimana telah disebutkan di atas telah ada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Namun pada faktanya hal tersebut belum bisa menggantikan peran dan fungsi GBHN. Oleh karenanya sangat menarik untuk dilakukan kajian mendalam urgensi haluan negara dan bagaimana implikasinya secara ketatanegaraan apabila ingin diformulasikan kembali.

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut. Maka, kami menarik beberapa permasalahan-permasalahan yang sedang menjadi isu di kalangan masyarakat, politisi, akademisi maupun pemerintahan saat ini yang nantinya akan menjadi poin-poin pembahasan pada Naskah Akademik Perubahan Ke-lima Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Perubahan Undang-undang Dasar 1945 yang telah dilaksanakan secara bertahap dari tahun 1999 hingga 2002 telah menghasilkan UUD 1945 yang berlaku saat ini. Dengan semakin berkembangnya masyarakat Indonesia telah muncul beberapa permasalahan secara fundamental.

---

8 Yessi Anggraini, et.al, “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang- Undang Dasar 1945”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, No. 01, 2015, hlm. 80

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, identifikasi masalah yang akan dikaji dalam Naskah Akademik Rancangan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana problematika ketatanegaraan yang dihadapi Indonesia karena tidak adanya pokok-pokok haluan negara?
2. Bagaimana implikasi ketatanegaraan dengan diakomodirnya pokok-pokok haluan negara beserta konstruksi ideal pengaturannya dalam UUD 1945?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, yuridis diakomodirnya pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkuan, dan arah pengaturan PPHN dalam UUD 1945?

### C. METODE PENULISAN

Adapun Kata metodologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos*

(Latin: *methodus*) dan *logos*. *Methodos* adalah sebuah upaya atau usaha untuk mencari pengetahuan dan sebuah proses mengenai “*how to conduct such research activities*”.<sup>9</sup>

Dengan suatu penelitian (*research*) tersebut manusia mencari (*search*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar, yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan suatu masalah.<sup>10</sup> Pada dasarnya terdapat empat tujuan dari penelitian ini yang mana telah diungkapkan di atas melalui amandemen kelima UUD NRI 1945 sehingga digunakan pula dua metode berikut dalam rangka mencapai delapan tujuan tersebut.

#### 1. Metode Perubahan

Terhitung sejak reformasi, perubahan UUD NRI 1945 di Indonesia telah dilakukan sebanyak empat kali, yakni pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan tetap perlu

<sup>9</sup> Encyclopedia Winkler Prins. 3rd ed., hlm. 603 dalam Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20, (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hlm. 105-106.

<sup>10</sup> M. Syamsudin, Loc. Cit

diteruskan untuk menyempurnakan hukum dasar berkonstitusi, yakni dengan mewujudkan Perubahan Kelima UUD NRI 1945.

Oleh karena itu, amandemen UUD NRI 1945 hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang lebih komprehensif dan berorientasi masa depan, sehingga dapat mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar, kita mengenal beberapa istilah, yaitu (i) pergantian atau penggantian, (ii) perubahan, (iii) amandemen, (iv) pembaruan, (v) revisi, dan lain sebagainya.

Dalam bahasa Inggris juga dikenal adanya istilah *change*, *revision*, *amendment*, *reform*, *alteration*, dan sebagainya. Yang paling umum dipahami adalah pengertian umum tentang perubahan konstitusi itu mencakup pengertian (a) penggantian naskah yang satu dengan naskah yang sama sekali berbeda, (b) perubahan dalam arti dalam naskah UUD dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD itu menurut tradisi negara-negara Eropa Kontinental,<sup>11</sup> (c) perubahan dengan cara melampirkan naskah perubahan itu pada naskah UUD yang sudah ada, dan inilah yang biasa disebut dengan istilah amandemen menurut tradisi Amerika Serikat. Sedangkan dalam bahasa Indonesia, semua bentuk perubahan itu dapat disebut sebagai perubahan.<sup>12</sup>

Selanjutnya, Prof. Moh. Mahfud MD juga mengungkapkan bahwa amandemen di Indonesia diartikan sebagai perubahan kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal. Secara resmi istilah yang dipakai di Indonesia adalah “perubahan”.<sup>13</sup> Mengenai amandemen UUD NRI 1945 sendiri, terdapat hal-hal yang dilarang dalam melakukan perubahan UUD NRI 1945, dimana terdapat penegasan bahwa obyek perubahan terbatas pada pasal-pasal.

---

11 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.

12 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 2020).

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

Ini berarti bahwa Pembukaan UUD NRI 1945 tidak boleh dilakukan perubahan. Kedua, bentuk negara kesatuan Republik Indonesia juga dilarang sebagai obyek perubahan. Dengan demikian ada dua hal yang dilarang menjadi obyek perubahan, yaitu Pembukaan dan bentuk negara kesatuan. Larangan mengubah Pembukaan tersirat dari ketentuan Pasal 37 ayat (1) sampai ayat (4), yang hanya menggunakan ungkapan “perubahan pasal-pasal” atau “mengubah pasal-pasal”.<sup>14</sup>

Oleh karena itu, berangkat dari pemikiran di atas, metode perubahan UUD NRI 1945 kelima yang digunakan dalam Naskah Akademik ini adalah perubahan dengan dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD NKRI yang telah ada sebelumnya, tanpa mengubah Pembukaan dan bentuk negara sebagaimana yang telah tertuang dalam UUD NRI 1945 sebelumnya.

## 2. Metode Penelitian

Menurut Peter Mahmud, “Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.<sup>15</sup> Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>16</sup>

Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.<sup>17</sup> Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa “Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisanya”.

Dalam penelitian hukum, terdapat beberapa jenis (metode) pendekatan, yang setidaknya akan menggunakan salah satu, dalam usaha mengumpulkan dan mendapatkan informasi dari berbagai aspek

---

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

15 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm

16 Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2006, hlm.26

17 Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm.57

untuk menjawab sebuah permasalahan hukum.<sup>18</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat lima metode pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual.<sup>19</sup>

Peneliti dalam menelaah permasalahan yang ada dalam penyusunan Naskah Akademik Undang-undang Dasar 1945 ini akan menggunakan pendekatan statute approach, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilengkapi dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi berkaitan dengan isu hukum yang diangkat. Bagi keperluan praktis, hal ini dilakukan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan konsep beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>20</sup>

Pendekatan perbandingan, dilakukan dengan membandingkan hukum (peraturan perundang-undangan)<sup>21</sup> sebuah negara dengan hukum negara lain mengenai hal yang sama. Tujuannya adalah mencari persamaan dan juga perbedaan dari hukum tersebut, dasar filosofis yang termaktub, dan untuk melihat adanya konsistensi antara filosofi dengan hukum tersebut. Dalam melakukan pendekatan perbandingan, seorang peneliti tidak boleh tidak memperhatikan faktor pembanding atau yang lazim disebut tertium comparationis.

Pendekatan historis berkaitan dengan dimensi waktu, yakni masa lalu masa kini, dan yang akan datang. Pendekatan dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi dengan tujuan melihat ada tidaknya pergeseran makna, mengingat hukum bersifat dinamis. Pendekatan ini bertujuan

---

18 Peter Mahmud Marzuki, Op. Cit., hlm. 93.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Menurut Peter Mahmud Marzuki, putusan pengadilan dapat juga digunakan sebagai variabel pembanding penelitian hukum. Ibid., hlm. 95.

untuk memberikan masukan pada pengkajian hukum yang ada pada masa sekarang atau sebagai masukan pada perubahan hukum yang akan dilahirkan.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia ini adalah penelitian dasar (basic research). Basic research adalah penelitian yang dilakukan dengan tujuan untuk pengembangan teori-teori ilmiah atau prinsip-prinsip yang mendasar dan umum dari bidang ilmu yang bersangkutan. Penelitian dasar justru memberikan sumbangan besar terhadap pengembangan serta pengujian teori-teori yang akan mendasari penelitian terapan<sup>22</sup>.

Menurut Soerjono Soekanto terdapat dua jenis penelitian hukum, penelitian hukum sosiologis dan normatif.<sup>23</sup> Penelitian hukum sosiologis berfokus pada identifikasi hukum dan efektivitas hukum.<sup>24</sup> Sedangkan penelitian hukum normatif, sebagian besar, terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.<sup>25</sup>

Penyusunan Naskah Akademik UUD 1945 ini didasarkan pada hasil penelitian/pengkajian hukum dan penelitian lainnya yang menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Sementara, pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik Undang-undang Dasar 1945 ini menggunakan teknik studi kepustakaan. Menurut Soerjono Soekanto, Studi Kepustakaan merupakan

---

22 “Pendekatan, Jenis, dan Metode Penelitian Pendidikan”, Direktorat Tenaga Kependidikan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional 2008, diakses dari laman <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/PENELITIAN%20PENDIDIKAN.pdf> pada tanggal 24 Juli 2020.

23 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: Penerbit UI Press, 2005), hlm. 51. Amiruddin dan Zainal juga menggunakan terminologi jenis penelitian yang sama dengan Soerjono Soekanto. Menurut mereka, penelitian hukum normatif pada dasarnya hanyalah mengkaji kepatutan (appropriateness) dari sebuah norma, sehingga tidak membutuhkan studi lapangan untuk mendapatkan data primer. Sementara penelitian sosiologis membutuhkan data primer melalui studi lapangan, selain studi kepustakaan untuk memperoleh data sekunder. Lihat Amiruddin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118-120; 133-135.

24 Soerjono Soekanto, Ibid.

25 Soerjono Soekanto, Op. Cit., hlm. 21.

metode pengumpulan data melalui data tertulis dengan menggunakan konten analisis.<sup>26</sup> Karakteristik utama penelitian ilmu hukum normatif dalam melakukan pengkajian hukum terletak pada sumber data yang digunakan.<sup>27</sup>

Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Sumber data primer yang digunakan adalah berupa wawancara. Sedangkan, sumber data sekunder yang digunakan di dalam penulisan ini berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai otoritas.<sup>28</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan di dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri dari :
2. Norma atau kaidah dasar, yakni Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945;
3. Peraturan Dasar, yaitu batang tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR);
4. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;
5. Yurisprudensi;
6. Traktat; dan
7. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.
8. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer,<sup>29</sup> yang terdiri dari literatur ilmu hukum dan karya ilmiah seperti hasil sebuah penelitian dari paraktisi-praktisi hukum maupun para akademisi hukum yang ada kaitannya dengan masalah yang dibahas. Adapun bahan hukum sekunder dalam penulisan Naskah Akademik ini diperoleh dari jurnal, artikel, makalah, internet, seminar, dan sebagainya.
9. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>30</sup> seperti kamus dan ensiklopedia yang berkaitan dengan penulisan Naskah Akademik ini. Kemudian, penyusunan Naskah Akademik UUD'45 ini akan menggunakan analisis deskriptif-kualitatif,

26 Soerjono Soekanto, Op. Cit., hlm. 21.

27 Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Hukum, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 92.

28 Peter Mahmud Marzuki, Op. Cit., hlm. 67.

29 Ibid.

30 Ibid.

yang menyeleksi data dari kualitas dan kebenarannya, kemudian dikaitkan dengan teori-teori, kaidah-kaidah, asas-asas, dan norma hukum yang berlaku maupun yang diperoleh dari studi kepustakaan.<sup>31</sup>

### **3. Teknik Analisa Data**

Teknik Analisis Bahan Hukum Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum).

Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau conclusion. Akan tetapi di dalam argumentasi hukum, silogisme hukum tidak sesederhana silogisme tradisional. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

### **D. TUJUAN DAN KEGUNAAN**

Tujuan dari penyusunan naskah akademik amandemen UUD 1945 yang kelima ini adalah untuk menjawab rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya yaitu:

1. Merumuskan problematika ketatanegaraan yang dihadapi Indonesia karena tidak adanya pokok-pokok haluan negara.
2. Mengetahui implikasi ketatanegaraan dengan diakomodirnya pokok-pokok haluan negara beserta merumuskan konstruksi ideal pengaturannya dalam UUD 1945.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis diakomodirnya pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkauan, dan arah pengaturan PPHN dalam UUD 1945.

---

<sup>31</sup> Syamsudin, Op. Cit., hlm. 133.



## BAB II

### KAJIAN TEORITIS, KERANGKA KONSEPTUAL DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. LANDASAN TEORITIS

##### 1. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Konsepsi demokrasi pada dasarnya selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan. Walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Mengingat adanya berbagai varian terkait implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.<sup>32</sup> Secara etimologis istilah demokrasi itu sendiri berasal dari kata "demos" (rakyat) dan "cratein" (memerintah), sehingga secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.<sup>33</sup> Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "Inleiding In De Vergelijkende Staatsrechtwetenschap," perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>34</sup>

Secara terminologis, Henry B. Mayo memberikan pengertian demokrasi sebagai berikut: <sup>35</sup> Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

---

32 Lebih lanjut baca Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, Cetakan ke-2, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 167-191.

33 Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma jaya, 2003), hlm. 98.

34 Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2006), hlm. 242. Lihat juga dalam Koencoro Poerbopranoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.

35 Moh. Mahfud, MD, Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, (Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The ford Foundation, 1999), hlm. 8.

Sementara itu, Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa (majority rule).<sup>36</sup>

Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.<sup>37</sup> Oleh karena itu, demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:<sup>38</sup> (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Secara komprehensif kriteria demokrasi juga diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo.

Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalankannya melalui prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>39</sup> (1) pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif; (2) adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan; (3) persamaan di depan hukum yang

---

36 Sidney Hook dalam Nakamura dan Samalwood, *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin's Press, 1980), hlm. 67.

Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: CV. Rajawali), 1983, hlm. 207.

37 Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan Sahat Simamora, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 19-20.

38 Gwendolen M. Carter dan John Herz, *Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini*, dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 86 – 87.

39 Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 218-243.

diwujudkan dengan sikap tunduk kepada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik; (4) adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif; (5) diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa; (6) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan (7) dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

Sedangkan Henry B. Mayo menyatakan bahwa nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi adalah:<sup>40</sup> (1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (institutionalized peaceful settlement of conflict); (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (peaceful change in a changing society); (3) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (orderly succession of rulers); (4) membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (minimum of coercion); (5) mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku; dan (6) menjamin tegaknya keadilan.

Pengertian yang lebih partisipatif Jimly Asshiddiqie menyebut demokrasi sebagai kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat.<sup>41</sup> Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.<sup>42</sup>

Berdasarkan penjelasan mengenai konsepsi demokrasi di atas

40 Pengertian ini senada dengan pengertian yang dideskripsikan oleh TIM Dosen Universitas Gadjah Mada yang mendefinisikan demokrasi sebagai satu bentuk pemerintahan atau kekuasaan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Lebih jelasnya lihat Endang Zaelani Zukaya, dkk, Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi, (Yogyakarta: Paradigma, 2000), hlm. 26.

41 Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata ..... Op, Cit., hlm. 241.

42 Bagir Manan (ed), Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm 56-61.

nampak bahwa demokrasi pada dasarnya sangat dekat dengan konsepsi kedaulatan rakyat. Dalam hubungan ini Bagir Manan mengatakan bahwa negara demokrasi ialah negara yang menempatkan kekuasaan tertingginya pada rakyat.<sup>43</sup> Pernyataan ini jelas mengindikasikan bahwa ada keterkaitan yang sangat erat antara demokrasi dan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat diposisikan sebagai syarat bagi suatu negara yang hendak menganut sistem demokrasi.

Dan memperjelas hubungan antara demokrasi dan kedaulatan rakyat maka, perlu kiranya diuraikan terlebih dahulu mengenai konsepsi kedaulatan rakyat. Kata Sovereignty (bahasa Inggris) mempunyai arti sama dengan Sovereiniteit (bahasa Belanda), yang berarti tertinggi. Kedaulatan dapat dipersamakan dengan kekuasaan karena kedaulatan membahas mengenai kekuasaan tertinggi yang memerintah negara. Sebagai kekuasaan tertinggi yang ada dalam suatu negara kedaulatan memiliki tiga syarat, yaitu sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. Bulat, tidak boleh dipecah-pecah, sehingga dalam suatu negara adalah kekuasaan tertinggi.
2. Asli, kekuasaan tertinggi tidak dapat dialirkan kepada dari kekuasaan yang lebih tinggi lagi.
3. Sempurna, tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi lagi yang membatasinya.

Teori tentang kedaulatan ini pertama kali dikembangkan oleh Jean Bodin yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap warga negara dan rakyatnya tanpa dibatasi oleh undang-undang dan kekuasaan tertinggi ini dipegang oleh negara.<sup>44</sup> Berdasarkan definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa Bodin merupakan pelopor dalam teori kedaulatan negara. Kedudukan negara di atas segalanya bahkan di atas hukum, karena hukum merupakan buatan negara.

Menurut Rousseau kedaulatan itu berdasarkan kemauan umum (*volonte generale*) dan menjelma dengan perantara undang-undang yang memiliki empat sifat, sebagai berikut:<sup>45</sup>

43 Muhammad Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 57 – 58.

44 Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Perjanjian Sosial), (Jakarta: Visimedia, 2008) sebagaimana dikutip kembali oleh Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), hlm. 63.

45 Muhammad Yamin, Proklamasi ..... Op. Cit, hlm. 62-63.

1. Unite adalah semangat rakyat berhak memerintah dan tidak mau diperintah itu adalah satu, kesatuan itu terlihat dalam pembuatan undang-undang dan penuntutan keadilan.
2. Indivisibilitie adalah kedaulatan tidak dapat dipecah-pecah, seperti negara atau rakyat yang melaksanakan dan memegang segala ketentuan tentang kedaulatan.
3. Inalienabilitie adalah kedaulatan tidak boleh dijual, digadai atau dihadiahi, kedaulatan punya sebagai bangsa secara turun-temurun, sifat ini menurut tabiat kedaulatan itu sendiri.
4. Imprescriptibilite adalah kedaulatan itu tetap ditangan rakyat, tidak susut dan tidak berkurang, bukan hak atau benda yang boleh menghilang atau tenggelam, melainkan kekuasaan tertinggi kekal abadi, sama dengan timbul dan tenggelamnya rakyat.

Rousseau juga mengemukakan kedaulatan rakyat mengimplikasikan dua anggapan, yaitu penolakan terhadap segala wewenang di atas rakyat yang tidak dari rakyat di satu pihak dan tuntutan agar segala kekuasaan yang ada mesti identik dengan kehendak rakyat di pihak lainnya. Jadi, negara tidak berhak untuk meletakkan kewajiban atau pembatasan apa pun pada rakyat. Rakyat berwenang penuh untuk menentukan dirinya sendiri, maka tidak ada apapun yang mempunyai wewenang terhadap rakyat.<sup>46</sup>

Apabila dikaitkan dalam konteks kenegaraan maka dapat dipahami bahwa kedaulatan rakyat menempatkan kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara pada rakyat, rakyat menentukan sendiri bagaimana mereka harus diperintah.<sup>47</sup>

Implementasi kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tertuang dalam pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga UUD 1945.<sup>48</sup>

Secara tekstual ketentuan dalam pasal tersebut mengandung makna bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya dapat dilaksanakan bila sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UUD. Dalam pengertian lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan konstitusi. Jadi, terdapat supremasi konstitusi di atas kedaulatan rakyat, sehingga dapat dikatakan ketentuan ini mengandung asas demokrasi

46 Frans Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm. 240-241.

47 Bagir Manan (ed), 1996, *Kedaulatan ... Loc., Cit.*

48 Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

konstitusional.

Mengenai hubungan demokrasi dan kedaulatan rakyat, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa sebenarnya ciri-ciri atau unsur-unsur demokrasi itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara<sup>49</sup>. Sehingga dapat dipahami bahwa konsep kedaulatan rakyat merupakan perwujudan dari demokrasi. Oleh karena itu, tepat apabila dikatakan bahwa keduanya memiliki hubungan yang sangat erat bahkan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya karena demokrasi tidak akan terwujud tanpa adanya kedaulatan rakyat.

Konsep demokrasi di Indonesia ? Menurut Satya Arinanto secara umum berkaitan dengan kultur demokrasi yang telah terbentuk melalui demokrasi yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>50</sup>

Pelaksanaan demokrasi selarasnya dapat dilaksanakan pada suatu bentuk pemerintahan yang menetapkan garis kebijakan kedalam suatu keputusan baik secara langsung ataupun tidak langsung yang disetujui oleh mayoritas masyarakat.<sup>51</sup> Pelaksanaan demokrasi tersebut menggambarkan melalui hubungan eksekutif dan legislatif dalam pengambilan suatu kebijakan yang ditujukan kepada rakyat.

## 2. Negara Hukum

Embrio cita negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan.<sup>52</sup> Gagasan negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dalam bukunya yang berjudul “Nomoi” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan “The Laws”, mengemukakan penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.<sup>53</sup>

49 Jimly Asshiddiqie, 2005, Hukum Tata ..... Op. Cit., hlm. 242.

50 Lihat dalam Satya Arinanto, Hukum dan Demokrasi, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1991), hlm. 1.

51 Ibid., hlm. 4.

52 Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 1.

53 Tahir Azhari, Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, (Jakarta: Bulan Bintang,

Pendapat Plato oleh Aristoteles disempurnakan dengan menulis buku *Politica* yang mengungkapkan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>54</sup> Pendapat ini diperkuat oleh George Sabine dengan menyatakan bahwa: “Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak”.<sup>55</sup>

Gagasan yang diungkapkan di atas, keduanya bersifat samar-samar dan konon bahkan tenggelam oleh waktu yang sangat panjang, sampai pada akhirnya muncul konsep “*rechtstaat*”.<sup>56</sup> Ide tentang negara hukum *rechtstaat* sebenarnya mulai populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Sehingga rakyat khususnya golongan yang pandai dan kaya atau “*Menshen von Besitz und Bildung*”, menginginkan suatu perombakan struktur sosial politik yang tidak menguntungkan itu, dengan suatu negara hukum liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing.<sup>57</sup>

Dua tokoh terkemuka dalam *rechtsstaat* ini yaitu Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl, yang pemikiran-pemikirannya mewarnai konsep negara hukum ini. Immanuel Kant, memahami negara hukum sebagai *Nachtwaker staat* atau *Nachtwachterstaat* (Negara jaga malam), yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat.<sup>58</sup> Konsep negara hukum menurut Immanuel Kant tersebut dalam perkembangannya dipandang terlalu sempit, sebab tugas negara tidak sekedar sebagai penjaga malam, tapi berkembang lebih luas dan aktif campur tangan dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya.<sup>59</sup>

---

1992), hlm. 66.

54 Tahir Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 20-21.

55 George Sabine sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, cet. II., (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 22.

56 Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah dalam simposium tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan dalam Rangka Dies Natalis XI/Lustrum VIII Universitas Airlangga-Surabaya, 3 November 1994.

57 Tahir Azhari, *Negara Hukum* ..... Op, Cit., hlm. 89.

58 Tahir Azhari, *Negara Hukum* ..... Loc, Cit.

59 Ibid

Frederich Julius Stahl dalam karyanya yang berjudul *Philosophie des Rechts*, yang terbit pada tahun 1878, mengetengahkan unsur-unsur paham negara hukum baru sebagai penyempurnaan dari paham negara hukum menurut Immanuel Kant, unsur-unsur dari negara hukum tersebut yaitu: (a) perlindungan hak-hak asasi manusia; (b) pemisahan dan pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (c) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (d) peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>60</sup> Menurut Scheltema, unsur-unsur *rechtstaat* adalah sebagai berikut:<sup>61</sup>

1. Kepastian hukum;
2. Persamaan;
3. Demokrasi;
4. Pemerintahan yang melayani kepentingan umum.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum “rule of law” dari Albert Venn Dicey pada tahun 1885 melalui karyanya yang berjudul *Introduction to The Study of The Law Constitution*, yang lahir dalam naungan sistem hukum anglo saxon dengan mengemukakan unsur-unsur the rule of law sebagai berikut:<sup>62</sup>

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Konsep Rule of law berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada sistem hukum “common law”. Dalam perkembangannya lebih lanjut H.W.R. Wade dan Godfrey Philips, mengetengahkan tiga konsep yang berkaitan dengan Rule of Law, yaitu:<sup>63</sup>

1. Rule of Law mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat

60 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 57-58.

61 *Ibid.*, hlm. 90.

62 *Ibid.*, hlm. 58.

63 Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

daripada anarki;

2. *Rule of Law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum;
3. *Rule of Law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci dalam peraturan-peraturan hukum, baik hukum substansif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warganegara tanpa proses peradilan.

Diskursus mengenai konsep negara hukum dalam perkembangannya banyak mengalami pembaharuan. Sebagaimana dikembangkan oleh International Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965. Konferensi itu melahirkan suatu konsensus bahwa pengertian dan syarat suatu negara hukum adalah sebagai berikut:

1. Adanya proteksi konstitusional;
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan oposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.<sup>64</sup>

Beberapa pakar hukum Indonesia juga memiliki pandangan-pandangan tentang negara hukum. Sri Soemantri salah satunya walaupun tidak jauh berbeda seperti yang diutarakan Julius Stahl, menyebutkan bahwa setidaknya ada empat unsur negara hukum, yaitu:<sup>65</sup>

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundangan;
2. Adanya jaminan hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya Pembagian kekuasaan dalam Negara;
4. Adanya pengawasan dari badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Sementara itu, Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil

---

64 Miriam Budiardjo sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat*..... Op, Cit., hlm. 25-26.

65 Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni,1992), hlm. 10.

atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materil atau Negara Hukum Modern. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya<sup>66</sup>. Oleh sebab itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya “Law in a Changing Society” membedakan antara ‘rule of law’ dalam arti formil yaitu dalam arti ‘organized public power’, dan ‘rule of law’ dalam arti materil yaitu ‘the rule of just law’.<sup>67</sup>

Pembedaan tersebut dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian para sarjana mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi baik oleh aliran pengertian hukum formil maupun aliran pikiran hukum materil.

Apabila hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Oleh karena itu, di samping istilah ‘the rule of law’ oleh Friedman juga dikembangkan istilah ‘the rule of just law’ untuk memastikan bahwa dalam pengertian tentang ‘the rule of law’ tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.<sup>68</sup>

Dengan demikian, walaupun istilah yang digunakan tetap ‘the rule of law’, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah ‘the rule of law’ yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum di zaman sekarang.

Implementasi negara hukum itu sendiri harus ditopang dengan sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan

---

66 Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 9 sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, makalah dalam orasi ilmiah yang disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004, hlm. 2-3.

67 Ibid.

68 Ibid.

kehilangan makna.<sup>69</sup> Menurut Franz Magnis Suseno, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum”.<sup>70</sup>

Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap peraturan dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat.<sup>71</sup> Maka dari itu diharapkan setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dapat benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

Hubungan demokrasi dan negara hukum merupakan dua konsepsi yang saling berkorelasi, keduanya tidak bisa dipisahkan. Pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan yang mendasarkan pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.<sup>72</sup>

Oleh karena itu, hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak diciptakan hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang sehingga negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, tetapi *democratische rachtstaat*.<sup>73</sup>

Melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern, menurut Jimly Asshiddiqie terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip tersebut adalah:<sup>74</sup>

### 1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);

69 Ridwan H.R, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 8.

70 Franz Magnis Suseno, Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah filosofis, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58.

71 Ridwan HR, Hukum Administrasi.... Op, Cit., hlm. 68-69.

72 Muntoha, Demokrasi dan Negara Hukum, dalam Jurnal Hukum Nomor 3 Volume 16 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Juli 2009, hlm. 379-395.

73 Ibid.,

74 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Cetakan Pertama Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 123-129.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
4. Pembatasan Kekuasaan;
5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen;
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Peradilan Tata Negara/ Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat demokratis; (*Demokratische Rechtsstaat*);
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara; (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi akibat semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional.<sup>75</sup>

Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.<sup>76</sup>

### 3. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Dalam perspektif historis, sejak zaman Yunani Purba istilah konstitusi telah dikenal, hanya saja konstitusi masih diartikan secara materil karena belum diwujudkan dalam naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada pemikiran Aristoteles yang membedakan nama *Politeia* dan *Nomoi*. *Politeia* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-

<sup>75</sup> G. Lowell Field, *Governments in Modern Society* (New York-Toronto-London; McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), hlm.353-506. Dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 689.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 690.

undang biasa. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa politea mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dibandingkan dengan nomoi, karena politea memiliki kekuasaan untuk membentuk, sedangkan pada nomoi kekuasaan itu tidak ada, karena hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak tercerai-berai.<sup>77</sup>

Berdasarkan catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang mengenai konstitusi, yaitu dalam perkataan yunani kuno politea dan perkataan bahasa latin constitutio yang juga berkaitan dengan jus. Dalam perkataan politea dan constitutio itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah tersebut dalam sejarah.<sup>78</sup>

Basis pokok dari konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan mekanisme yang disebut negara.<sup>79</sup> Sebagai dasar negara, konstitusi merupakan suatu unitas cerminan sebuah bangsa.

Istilah konstitusi sendiri berasal dari “contituer” (bahasa Prancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara, dan inilah dasar suatu negara.<sup>80</sup> James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai “suatu kerangka politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan”.<sup>81</sup>

K.C Wheare mengartikan konstitusi sebagai “keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang

77 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Cetakan ke-III, 1980), hlm. 58.

78 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme..... Op, Cit., hlm.1.

79 Ibid., hlm. 25.

80 Wirdjono Projodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 8. Rukmana Awanwinata mengatakan konstitusi dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan “constitution” (bahasa Inggris), “constitue” (bahasa Belanda), “constitucional” (bahasa Perancis), “Versassung” (bahasa Jerman), “constitution” (bahasa Latin). Lihat dalam Anwar, Teori dan Hukum Konstitusi, (Jawa Timur: In-Trans Publishing, 2009), hlm. 60.

81 C.F Strong, Konstitusi-Konstitusi..... Op, Cit., hlm. 14.

membentuk, mengatur, atau memerintah, dalam pemerintahan suatu negara”.<sup>82</sup> C.F Strong mengatakan “A constitutions is a collections of principles according to which the power of the government the rights of governed and the relations between the two are adjusted.”<sup>83</sup>

Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang, di samping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.<sup>84</sup> Sedangkan Henc van Marsveen menyatakan bahwa konstitusi adalah:<sup>85</sup> (1) *a national document*, di mana konstitusi ini berfungsi untuk menunjukkan kepada dunia (*having constitution to show to the outside world*) dan menegaskan identitas negara (*to emphasize the state's own identity*); (2) *a politic-legal document*, di mana konstitusi berfungsi sebagai dokumen politik dan hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*; dan (3) *a bitrh of certificate*, di mana konstitusi berfungsi sebagai piagam kelahiran suatu bangsa (*as a sign of adulthood and independence*).

Sementara itu, Michael J. Perry mengungkapkan dengan jelas bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dengan kata-kata, tetapi juga berbicara tentang norma khusus, rakyat memahaminya.<sup>86</sup> Menurut Herman Heller, konstitusi sesungguhnya tidak hanya bersifat yuridis, melainkan juga sosiologis dan politis, hal yang kurang lebih sama dikatakan juga oleh F. Lassale dalam bukunya “Uber Verfaasungs Wesen” yaitu:<sup>87</sup>

1. Pengertian sosiologis dan politis, konstitusi dalam sintesa faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut diantaranya raja,

---

82 K.C Wheare, *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 1.

83 C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi* ..... Op, Cit., hlm. 9.

84 Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, (Jakarta: Rimdi Press, 1995), hlm. 258.

85 Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, (Badung: Unpad Press, 2002), hlm. 17.

86 Michael J. Perry sebagaimana dikutip oleh Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 33.

87 *Ibid.* hlm, 36.

parlemen, kabinet, pressure group, partai politik dan lain-lain.

2. Pengertian yuridis, konstitusi adalah suatu naskah memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan. Pada hakikatnya, konstitusi adalah suatu kesepakatan seluruh warga negara yang mengatur tentang:<sup>88</sup>
3. Pembatasan tindakan pemerintah (negara) terhadap yang diperintah (rakyat);
4. Menjamin hak-hak yang diperintah (rakyat); dan
5. Menetapkan pelaksanaan sistem ketatanegaraan yang berdaulat.

Menurut Ni'matul Huda, konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dalam pemerintah di bidang ekonomi, sosial, politik, agama, dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.<sup>89</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, satu hal yang dapat ditarik sebagai benang merahnya adalah bahwa secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah. Hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan.<sup>90</sup> Hal demikian sebenarnya sesuai dengan fungsi dan tujuan konstitusi yang setidaknya untuk mewujudkan dua hal berikut:<sup>91</sup> (1) untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik; dan (2) untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Secara lebih detail K.C Wheare, C.F Strong, Henc van Maarseen, Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie, dan Komisi Konstitusi MPR RI, menyatakan fungsi dan tujuan konstitusi adalah sebagai berikut:<sup>92</sup>

88 C.F Strong, Konstitusi-Konstitusi ..... Loc. Cit.

89 Ni'matul Huda, Ilmu Negara, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 135.

90 Dalam kaitan ini C. F. Strong mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Lihat dalam Sri Soemantri, 2002, Undang-Undang Dasar..... Op. Cit., hlm. 12.

91 Koerniatmanto Soetoprawiro dalam Dahlan Thaib & dkk, Teori dan Hukum Konstitusi, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2006), hlm. 24.

92 Lihat Ellydar Chaidir, Hukum..... Op. Cit., hlm. 40-42.

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, aspek fundamental yang menjadi tujuan Negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru.
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi.
4. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, social control, memberikan legitimasi terhadap terbentuknya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan antara lembaga yudikatif, legislatif, eksekutif.
5. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan.
6. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol negara, persatuan, keadilan, negara hukum, dan lain-lain.
7. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan.
8. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara.
9. Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
10. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli kepada organ negara.
11. Fungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
12. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara.
13. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan.

Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara sebagaimana dipaparkan di atas, maka tidak heran kalau konstitusi dianggap sebagai aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara.<sup>93</sup> Pemahaman yang demikian ini melahirkan konsep supremasi

<sup>93</sup> Adnan Buyung Nasution, *Pemerintahan Konstitusionalisme*, (Jakarta; Sinar Grafika, 1995), hlm. 111.

konstitusi. K.C Wheare mengemukakan, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (supreme) terdapat jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati serta menjamin agar konstitusi tidak dapat dirusak dan diubah secara sembarangan.<sup>94</sup>

Selain itu, beberapa pengertian, fungsi dan tujuan konstitusi sebagaimana dijelaskan di atas juga melahirkan konsep konstitusionalisme. Paham konstitusionalisme menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara sehingga penyelenggaraan tersebut tidak dijalankan secara sewenang-wenang.<sup>95</sup>

Carl J. Friedrich mengatakan konstitusionalisme ialah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan dapat menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>96</sup>

Ide konstitusionalisme sebagaimana tumbuh dan berkembang di bumi aslinya Eropa Barat, dapat dipulangkan kedua esensinya. Pertama ialah konsep negara hukum (di negara-negara yang terpengaruh Anglo Saxon disebut sebagai rule of law) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara sehingga hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, secara linier kekuasaan itu hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.<sup>97</sup>

Louis Henkin menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut: (1) Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*); (2) Pemisahan kekuasaan (*separation of power*); (3) Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*); (4) Review atas konstitusi (*constitutional review*); (5) Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*); (6) Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*);

---

94 Lihat Ni'matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 27.

95 Ibid., hlm. 37.

96 Ibid., hlm. 39.

97 Ibid., hlm. 38-39.

(7) Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*); (8) Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*); and (9) Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*).<sup>98</sup>

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:<sup>99</sup>

Membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud sistem checks and balances dalam penyelenggaraan negara.

Membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

#### 4. Teori Lembaga Negara

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (legal order) adalah suatu organ.<sup>100</sup>

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (norm creating) dan/atau bersifat menjalankan norma (norm applying). “*These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal*

98 Louis Henkin, 2000, “Elements Of Constitutionalism.” unpublished manuscript dalam Rusma Dwiyan, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balances System (Sebuah Tinjauan Konseptual dan Praktis), makalah dalam [www.rusmadwiyan.files.wordpress.com/2008/09/rusma-konstitusionalisme1.doc](http://www.rusmadwiyan.files.wordpress.com/2008/09/rusma-konstitusionalisme1.doc), diakses pada tanggal 08 Juli 2020.

99 Ni'matul Huda, 2008, UUD 1945....., Op. Cit., hlm. 42-43.

100 Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cet.ke-1, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006, Bandung) hlm. 276.

*sanction*".<sup>101</sup>

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, parlemen yang menetapkan undang-undang pidana, dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan fungsi tertentu ("An organs, in this sense, is an individual fulfilling a specific function"). Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ, karena dan bila, dia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum ("He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function").<sup>102</sup>

Namun selain konsep ini, ada satu konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep "material". Menurut konsep "material" ini, seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (...lie personally has a specific legal position). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan.

Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.<sup>103</sup>

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa:

- (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
- (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan
- (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara".<sup>104</sup>

101 Ibid., hlm. 276-277.

102 Ibid

103 Ibid hlm. 277.

104 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan*

Dalam perspektif UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, menurut Jimly Asshiddiqie konsepsi lembaga negara harus dipahami sebagai jabatan, organ, institusi, lembaga, ataupun badan yang termasuk ke dalam lingkup pengertian organisasi kenegaraan dalam arti luas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi pembuatan dan pelaksanaan norma hukum negara (law creating and law applying functions).<sup>105</sup>

Sri Soemantri menyatakan bahwa lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Hal ini berarti konstitusi sebagai kerangka negara berisi lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsi yang terpisah dan memiliki sistem checks and balances, antara lain fungsi legislatif, eksekutif, dan peradilan.<sup>106</sup>

Terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga-lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:

1. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yakni: presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni : menteri negara, TNI, Polri, KY, KPU, dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang- undang; dan

---

Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 32 lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*. .op.cit.,hlm.33

105 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*.op.cit hlm.32.

106 Sri Soemantri, “Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Surabaya 26 – 29 Juni 2007

3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.<sup>107</sup>

Lebih lanjut Jimly menjelaskan bahwa persoalan konstitusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstitusional.

Persoalan yang relevan adalah “apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar (UUD) mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud”. Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD), berarti lembaga tersebut bersangkutan dengan persoalan konstitusionalitas.

108

Selain aspek hierarkis, hal penting terkait lembaga negara adalah dari sisi fungsi yang diemban. Pada wilayah kekuasaan eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Pada wilayah legislatif dan fungsi pengawasan terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sedangkan pada wilayah kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu MA dan MK, ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi KY ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman.<sup>109</sup>

---

107 Lembaga-lembaga tersebut, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika dikelompokkan, berbentuk sebagai berikut: 1. Lembaga-lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi; 2. Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang; 3. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan pemerintah (eksekutif) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan; 4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya; 5. Lembaga, Korporasi dan Badan Hukum Milik

108 Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.....Op.Cit.*, hlm. 49-51

109 Ibid, hlm. 88. Janedjri M. Gaffar, “Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945” “Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”, Makalah pada acara Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta, 22 April 2008 hlm. 10-11.

Munculnya lembaga negara bantu, menurut Jennings didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut:<sup>110</sup>

1. *The need to provide cultural or personal service supposedly free from the risk of political interference.* (Adanya kebutuhan untuk menyediakan layanan yang bebas dari campur tangan politik);
2. *The desirability of non-political regulation of markets.* (Keinginan peraturan non-politik pasar);
3. *The provision of technical service.* (Untuk memberikan pelayanan teknis);
4. *The creations of informal judicial machinery for setting disputes.* (Untuk memberikan inovasi dalam melakukan pengaturan disektor peradilan).

Secara teoritis keberadaan lembaga negara dapat dibedakan dengan jelas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (constitutionally entrusted power), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah undang undang saja (*legislatively entrusted power*).

Dari 34 buah subjek organ negara yang disebut secara eksplisit dalam UUD 1945 sebagaimana diuraikan di atas, 28 di antara memiliki kewenangan atau kewenangan-kewenangan yang bersifat konstitusional yang ditentukan oleh UUD 1945.

Dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 mengenai “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”, mengandung arti adanya lembaga-lembaga negara lainnya yang juga memiliki “constitutional importance” sebagai lembaga negara penegak hukum. Dengan perkataan lain, di samping adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional langsung (*directly constitutional*), ada pula lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional secara tidak langsung (*indirectly constitutional*).<sup>111</sup>

Selain itu, ada pula kelompok lembaga-lembaga negara yang memang murni ciptaan undang-undang yang tidak memiliki apa yang disebut di atas sebagai “constitutional importance”. Misalnya, Komisi

110 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.....Op.Cit..hlm.295*

111 Jimly Asshiddiqie, *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah dalam Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008, disampaikan lagi dalam Fokus Group Discussion di LEMHANNAS, 15 November 2010..hlm.21..lihat juga Ibid hlm.52

Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang juga dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi agak jauh untuk mengaitkannya dengan prinsip “constitutional importance”. Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang, seperti misalnya Komisi Nasional Ombudsman (KON) yang baru dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Dalam praktek, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai varian lain dari lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah. Semua itu dapat disebut sebagai lembaga negara, tetapi bukan lembaga yang memiliki “constitutional importance”, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang bersifat konstitusional dalam arti luas.<sup>112</sup>

## 5. *Checks and Balances*

Ide konstitusionalisme sebagaimana tumbuh dan berkembang di bumi aslinya yaitu Eropa Barat, memiliki dua esensi utama. Pertama ialah konsep negara hukum (di negara-negara yang terpengaruh Anglo Saxon disebut sebagai rule of law) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara sehingga hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, secara linier kekuasaan itu hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.<sup>113</sup>

Pada ininya paham konstitusionalisme menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara sehingga penyelenggaraannya tidak dijalankan secara sewenang-wenang.<sup>114</sup> Carl J. Friedrich mengatakan konstitusionalisme ialah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan dapat menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>115</sup>

---

112 Ibid.

113 Ni'matul Huda, 2008, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 38-39.

114 Ibid., hlm. 37.

115 Ibid., hlm. 39.

Oleh karena ruh konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan, maka hal tersebut telah menstimulasi lahirnya prinsip checks and balances. Konstitusionalisme menghendaki suatu kekuasaan negara tidak bersifat absolut, sehingga meniscayakan adanya suatu pembatasan.

Untuk menghindari absolutisme kekuasaan tersebut, maka pola hubungan antar cabang kekuasaan negara didesain sedemikian rupa yang memungkinkan antara satu cabang kekuasaan untuk mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya, inilah sebenarnya esensi dari prinsip *checks and balances*. Dengan demikian lahirnya prinsip checks and balances tidak bisa dilepaskan dari kemunculan paham konstitusionalisme.

Secara teoritis, *checks and balances* pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau yang sering dikenal dengan abad pencerahan (*enlightenment* atau *aufklärung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (US Constitution 1789). Ferguson dan McHenry sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, mendefinisikan checks and balances (sistem perimbangan kekuasaan) sebagaimana yang dipraktekkan di Amerika Serikat, sebagai berikut:<sup>116</sup>

*“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by the requirement that laws must receive the approval of both houses, by the President’s veto and by the power of judicial review of the courts.*

*The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review.*

*The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congress can determine the size of courts*

<sup>116</sup>Lihat Ni'matul Huda, 2007, Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi, Yogyakarta: UII Press, hlm. 75.

*and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court”.*

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan *checks and balances* sebagai berikut: “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.”<sup>117</sup> Kamus hukum mendefinisikan prinsip check and balances sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.<sup>118</sup>

Prinsip *checks and balances* ini secara konseptual dimaksudkan agar tidak terjadi overlapping atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama.<sup>119</sup>

Selain itu, prinsip *checks and balances* juga bertujuan untuk mencegah dan meminimalisir terjadinya “abuse of power”, karena sebagaimana pernah diingatkan oleh Montesquieu bahwa pelaksanaan kekuasaan negara yang bebas dari kontrol, terutama kontrol secara hukum berpotensi untuk disalahgunakan. Selengkapny Montesquieu mengatakan “political liberty is to be found only in moderate governments, and only when the power is not abused. To prevent this abuse, it’s necessary from the very nature of things that power should be a check to power”.<sup>120</sup> Pendapat tersebut juga sejalan dengan pernyataan Lord Acton yang sangat familiar bahwa “power tends to corrupt”.

Dalam rangka memastikan bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka sistem *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) sangat diperlukan. Dalam *checks*

---

117 Masnur Marzuki, Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, makalah disampaikan pada acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation, tanggal 18 Desember 2010, hlm. 10.

118 Lihat Peter Butt (ed), Butterworths Concise Australian Legal Dictionary, dalam Ibid.

119 Ibid.

120 Lane V. Sunderland, 1996, Popular Government and the Supreme Court: Securing the Public Good and Private Rights, Lawrence, Ks, USA: University Press of Kansas, hlm, 23.

*and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. Checks and balances system merupakan suatu mekanisme yang menjadi parameter keamanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi. Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme check and balance merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar.<sup>121</sup>

## B. KERANGKA KONSEPTUAL

### 1. Demokrasi Konstitusional dalam Perspektif Ketatanegaraan

Konsep demokrasi konstitusional pada dasarnya perpaduan antara prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum yang berbasis pada prinsip kedaulatan hukum (nomokrasi). Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Keduanya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Begitu eratnya keterkaitan antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga muncul negara hukum yang demokratis<sup>122</sup> atau dalam bentuk konstitusional disebut demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).<sup>123</sup>

Secara konseptual, kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) merupakan salah satu dari empat asas negara hukum, di samping *rechtszekerheidbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*.<sup>124</sup> Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur materil negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.<sup>125</sup>

Dalam konsep demokrasi konstitusional, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi semata (*Machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas

121 Lihat dalam Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan*..... Loc. Cit.

122 D.J. Elzinga, "De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief", dalam Scheltema (ed), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm.43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm.167.

123 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara*..... Op, Cit., hlm. 690.

124 Ibid.,

125 Bagir Manan, *Hubungan Antara*.....Op. Cit., hlm. 48.

hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya monokrasi<sup>126</sup> yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.<sup>127</sup>

Negara demokrasi modern berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang diidealkan. Organisasi negara diperlukan agar kepentingan mereka dapat dilindungi melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme negara.<sup>128</sup> Masyarakat suatu negara terdiri dari berbagai macam kelompok dan kepentingan. Apabila kepentingan yang bermacam-macam tersebut tidak diatur dan diorganisasikan dengan baik akan saling berbenturan dan kembali pada kondisi pra-negara. Oleh karenanya, salah satu fungsi negara adalah memenuhi kepentingan warga negara sekaligus melindungi kepentingan warga negara yang lain.<sup>129</sup>

Negara diberi kekuasaan untuk mengatur pemenuhan kepentingan setiap warga negaranya, bahkan membatasinya jika dapat merugikan kepentingan warga negara yang lain. Jika negara hanya memenuhi kepentingan sekelompok warga negara saja, maka akan menjadi negara kelas yang melahirkan gerakan-gerakan sosialisme-komunisme.<sup>130</sup>

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama dapat dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan beriringan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengimbangi satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan. Demokrasi tidak akan tumbuh jika kekuasaan negara terlalu dominan, karena selalu didikte dan dikendalikan oleh negara di mana yang berkembang adalah otoritarianisme.<sup>131</sup>

Semangat membatasi kekuasaan negara ini semakin kuat dan didukung dengan adanya teori dari Lord Acton; “Power tends to corrupt,

126 Monokrasi adalah bentuk pemerosotan dari demokrasi dalam terminologi Aristoteles. George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston, 1961).

127 Ibid.

128 William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3<sup>rd</sup> Edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hlm. 9. Dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara*. Loc. Cit.

129 Ibid.

130 Ibid.

131 Ibid., hlm. 691.

and absolute power corrupts absolutely”; “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan; kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan”. Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan ciri bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).<sup>132</sup>

Pada dasarnya konsep negara hukum demokratis dan demokrasi konstitusional memiliki substansi yang sama yaitu bahwa prinsip negara hukum yang bertumpu pada kedaulatan hukum dan prinsip demokrasi yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Keduanya harus saling mengisi, mengendalikan dan mengimbangi. Keduanya bagaikan dua sisi mata uang yang sulit untuk dipisahkan. Mengedepankan kedaulatan hukum saja tanpa memperhatikan kedaulatan rakyat dalam proses pembentukannya akan melahirkan hukum yang otoriter sedangkan menjalankan kedaulatan rakyat tanpa dibarengi dengan kedaulatan hukum akan menimbulkan anarki.<sup>133</sup> Oleh karena itu, keduanya harus saling mengimbangi dan mengendalikan.

Dalam konsep negara hukum demokratis, demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum. Di sisi lain hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokratis berdasarkan konstitusi, sehingga aturan dasar konstitusi. Semua aturan hukum yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi tanpa terkecuali.<sup>134</sup>

Negara hukum itu adalah akibat daripada demokrasi konstitusional, maka pemeliharaan demokrasi konstitusional dengan sendirinya membawa penyelenggaraan negara hukum ke arah cita hukum yang diidamkan sebagai tujuan negara hukum Indonesia. Cita hukum itu sendiri adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diharapkan masyarakat Indonesia. Karena itu cita hukum berfungsi sebagai penentu arah bagi terwujudnya cita-cita tujuan hukum yang demokratis.<sup>135</sup>

132 Miriam Budiardjo sebagaimana dikutip kembali oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi*. . . . .  
Op. Cit., hlm. 6.

133 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2009), hlm. 9.

134 Ibid.

135 Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 106.

Dilihat dalam konteks Indonesia, setelah mengalami empat kali perubahan, Negara Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara hukum. Akomodasi konsep Negara Hukum tertera secara eksplisit di dalam batang tubuh UUD 1945 setelah perubahan yaitu pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Selain itu, konstitusi juga mengakomodasi prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tertera dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 setelah perubahan yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep demokrasi konstitusional.

Dalam konsepsi demokrasi konstitusional di Indonesia, pelaksanaan demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokratis berdasarkan konstitusi. Sehingga aturan dasar penyelenggaraan negara harus disandarkan kembali secara konsisten pada konstitusi. Tanpa kecuali, semua aturan hukum yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Sementara pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya dapat dilaksanakan bila sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UUD. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan konstitusi.

Jimly Asshiddiqe mentakan gagasan demokrasi konstitusional mengandung empat prinsip pokok, yaitu: (1) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; (2) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas; (3) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama, dan (4) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme yang ditaati bersama itu.<sup>136</sup> Keempat prinsip pokok tersebut merupakan penggabungan atas makna demokrasi dan nomokrasi yang kemudian diimplementasikan ke dalam tatanan stuktur kenegaraan di Indonesia.

## **2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

Sistem Perencanaan adalah prosedur yang perlu ditempuh pada sebuah ketatanegaraan dengan menghasilkan rancangan mengenai pembangunan jangka Panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh

---

<sup>136</sup>Jimly Ashiddiqe, Hukum Tata .....Op, Cit., hlm. 340.

unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Hal tersebut sebagaimana diatur pada Undang-Undang 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah membawa beberapa cara dalam menyelesaikan berbagai permasalahan nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut dibentuk atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan tentu sesuai dengan ketentuan proklamasi kemerdekaan yang telah mengantarkan bangsa Indonesia dalam pemenuhan cita-cita dengan kehidupan berbangsa yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Tujuan pembentukan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah agar terbentuknya perkembangan di Indonesia, dengan mencapai suatu masyarakat yang adil, sejahtera dan makmur. Apabila pembentukan pembangunan nasional sudah dibuat secara sistematis dan bagus, maka baik Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih berkoperasi dalam rancangan pembangunan nasional kedepannya.

Pada Pasal 2 ayat (4) UU No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah tertulis mengenai tujuan dibentuknya sistem perencanaan pembangunan nasional antara lain adalah:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar Ruang, antar Waktu, antar Fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.<sup>137</sup>

Namun terdapat beberapa hal yang perlu diketahui dalam pembentukan sistem perencanaan pembangunan nasional sebagaimana diklasifikasikan atas 3 jenis yaitu :

---

<sup>137</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang RI No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. BAB II, Pasal 2

a) RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang)

Perencanaan Jangka Panjang yang dibentuk dalam dokumen dengan cakupan perencanaan periode selama 20 tahun terhadap arah pembangunan nasional di Indonesia.

b) RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah)

Perencanaan Jangka Menengah yang didasari berdasarkan masa jabatan presiden yaitu dituangkan ke dalam dokumen dengan periode 5 tahun. Perencanaan dapat diajukan oleh pemerintah nasional (pemerintah pusat) atau pemerintah daerah dalam pembentukan pembangunan secara efisien dan berkualitas.

c) RKP (Rencana Kerja Pemerintah)

Perencanaan pembangunan yang terakhir merupakan perencanaan yang sering juga disebut sebagai jangka pendek yang biasanya mencakup 1 tahun, sehingga biasanya disebut juga sebagai rencana tahunan. Rencana tersebut biasanya dibuat berdasarkan telahaan rencana dari jangka panjang maupun jangka menengah sebagaimana program dan kegiatan tersebut dimasukkan lengkap beserta pendanaanya.

Tidak hanya luput pada jenis sistem perencanaan namun perlu diketahui bahwa dalam perancangan terhadap pembangunan tersebut juga membutuhkan proses dimana penyusunan rencana tersebut harus dibuat secara sistematis dan berstruktur. Dan bahwa pembentukan perencanaan pembangunan nasional dibuat berdasarkan kepentingan seluruh rakyat Indonesia dan juga harus berdasarkan musyawarah penduduk Indonesia. Tahap yang perlu diketahui dalam sistem perencanaan pembangunan nasional tertulis berdasarkan Pasal 9 UU No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana tertulis bahwa:

1. Penyusunan RPJP dilakukan melalui urutan:
2. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
3. Musyawarah perencanaan pembangunan; dan
4. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.
5. Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan:

6. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
7. Penyiapan rancangan rencana kerja;
8. Musyawarah perencanaan pembangunan; dan
9. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.<sup>138</sup>

Dengan ini perlu disampaikan bahwa pelaksanaan perencanaan tersebut tidak semudah yang dibayangkan namun apakah mekanisme terkait penyusunan RPJP dan RPJM tersebut. Perlu diketahui RPJP adalah rancangan yang dibuat untuk pembangunan jangka panjang selama 20 tahun dengan proses penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, musyawarah perencanaan pembangunan, dan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan didasari dengan skema awal yang menunjukkan terkait visi, misi dimana harus mendapatkan pengesahan dari DPRD setempat dan rencana pembangunan tersebut merupakan tanggung jawab BAPPENAS (terhadap tingkat nasional) dan BAPPEDA (terhadap tingkat daerah).

Tahap awal yang melibatkan musyawarah perencanaan pembangunan tersebut juga meminta aspirasi atau keinginan masyarakat dengan arah pembangunan yang ingin dibangun, selanjutnya rancangan tersebut dibahas dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) dalam menerima ide, saran baik, kritikan dari seluruh masyarakat Indonesia. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan adalah merupakan penetapan akhir dimana dimulai dengan proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait. Tahap terakhir tidak dapat dilewati juga adalah harus adanya evaluasi setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan sudah sepenuhnya selesai.

Sama halnya dengan penyusunan RPJM bahwa penyusunan pembangunan tersebut harus melalui proses sebagaimana yang membedakan adalah penyusunan tersebut harus mendapatkan pengesahan dari kepala daerah. Selebihnya perencanaan terkait rencana kerja tersebut juga harus dilalui dengan musyawarah penduduk setempat dengan adanya pihak yang berwenang yang memulai proses pelaksanaan rencana oleh

<sup>138</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang RI No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. BAB IV, Pasal 9

pihak eksekutif terhadap SKPD terkait dengan mulai adanya realisasi pembangunan.

Tidak lupa, penyelesaian pembangunan tersebut diikuti dengan evaluasi terhadap kinerja dan program yang sudah dibangun dengan memperhatikan 3 unsur utama yaitu : *input* (unsur masukan), *output* (pengeluaran), dan *outcome* (hasil). Input yang dimaksud dalam hal tersebut adalah alokasi pendanaan dalam pembangunan tersebut, dan tidak lupa output terkait pengeluaran yang perlu dikeluarkan dalam merealisasikan pembangunan tersebut, diikuti dengan *outcome* yang membahas mengenai manfaat dan kendala yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan kembali.

Dinamika MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat UUD 1945 Bab I Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 (2) menyatakan, bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan ketentuan itu dapat diartikan, bahwa pemilik kedaulatan dalam negara Indonesia ialah rakyat.

Pelaksana kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Komisi Yudisial.

Sedangkan, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang menentukan “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan sepenuhnya dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” telah melahirkan interpretasi tunggal bahwa MPR menjadi salah satu dari lembaga negara yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan di Republik Indonesia.

Komposisi keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, Utusan Golongan, dan ABRI, menjadikan lembaga ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat, sebab dengan komposisi yang demikian MPR dianggap telah merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini secara implisit menunjukkan adanya reduksi makna kedaulatan rakyat menjadi

kedaulatan MPR, karena itu MPR menjadi lembaga yang sangat dominan, terutama dalam pengambilan keputusan politik yang sangat strategis, seperti Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>139</sup>

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dengan kedudukannya sebagai lembaga negara, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Tugas dan wewenang MPR diatur dalam Pasal 3 UUD 1945, bahwa MPR (1) berwenang mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (3) hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Eksistensi MPR sebagai lembaga yang sangat dominan pra-reformasi berimplikasi pada mandegnya regenerasi kepemimpinan di level nasional. Selama Orde Baru, suksesi kepemimpinan mengalami stagnasi meskipun setiap 5 (lima) tahun sekali MPR memilih Presiden. Kondisi tersebut terjadi disebabkan regularitas pemilihan Presiden pada masa itu tidak menghasilkan sosok pemimpin yang baru, dimana selama 6 (enam) kali pemilihan Presiden, hasilnya selalu sama. MPR dengan otoritas konstitusional yang dimilikinya, telah mengatasnamakan suara rakyat untuk memilih Presiden pilihan MPR, bukan Presiden pilihan rakyat.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen selain telah melahirkan kedaulatan MPR<sup>140</sup> juga telah menjadikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara<sup>140</sup>. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa MPR merupakan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketika MPR terbentuk seakan-akan kedaulatan rakyat itu diambil alih sepenuhnya oleh MPR dan MPR memegang supreme power dalam ketatanegaraan Indonesia.

Dalam struktur yang demikian itulah MPR ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini berimplikasi pada hubungan yang tidak seimbang antara lembaga-lembaga negara. Siapa yang dapat mempengaruhi dan mendominasi MPR maka dialah yang paling berkuasa.

Apabila Presiden dapat menguasai atau mempengaruhi MPR maka sudah barang tentu dia sangat berkuasa (seperti yang terjadi pada masa Orde Baru) dan siapa yang tidak mampu mendominasi dan menguasai

<sup>139</sup>Sri Hastuti Puspitasari, MPR dan Ketetapan MPR, makalah dalam FGD tentang Meninjau Ketetapan MPR MPR No. I/MPR/2003 yang diadakan oleh PSHK FH UII bekerja sama dengan MPR RI, di Plaza Hotel Yogyakarta, 25 Februari 2015.

<sup>140</sup>Ibid

MPR, maka dia akan menjadi sangat lemah (seperti kasus Presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid).<sup>141</sup> Dalam kerangka pemikiran ini pula seluruh lembaga-lembaga Negara yang lain harus melapor kepada MPR, karena MPR adalah sumber kekuasaan negara, yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara tersebut.<sup>142</sup>

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara tersebut sesungguhnya tidak hanya membawa konsekuensi terhadap peran politiknya yang sangat signifikan tetapi juga mempunyai konsekuensi di bidang peraturan perundang-undangan. MPR selain mempunyai kekuasaan untuk mengubah dan menetapkan UUD, juga berwenang membuat produk yang bersifat regelling dan mengikat keluar, yaitu Ketetapan MPR (TAP MPR).

Oleh karena itu, sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, dikenal apa yang disebut sebagai dualisme aturan dasar negara (*grundnorm*). Sebelum perubahan Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*) dikategorikan sebagai aturan dasar negara sehingga kedudukannya setingkat dengan UUD 1945. Tata urutan perundang-undangan di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 menurut Attamimi dengan mendasarkan pada teori Nawiasky adalah sebagai berikut:<sup>143</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Dengan memiliki produk hukum yang sejajar dengan UUD 1945 tersebut tentu menjadikan MPR semakin lebih supreme. Salah satu dasar pemikiran penegasian lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ialah bahwa kekuasaan itu sekecil apapun juga

141 Hamdan Zoelva, Paradigma Baru Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945, dalam [http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=84](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=84), diakses pada tanggal 08 Juni 2021

142 Ibid

143 A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI), Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 359.

berpotensi untuk disalahgunakan. Karenanya kekuasaan itu secara absolut tidak boleh lagi hanya ada di satu lembaga.

Kekuasaan harus menyebar di banyak lembaga negara agar antara satu dengan lainnya bisa saling mengontrol. Ketika ada satu lembaga yang kekuasaannya mengatasi semua lembaga negara yang ada akibat kedudukannya yang tertinggi, maka lembaga itu akan menjadi ajang perebutan kekuasaan, dan setelah itu menjadi institusi kekuasaan yang digunakan untuk memproteksi diri dari kontrol manapun juga.<sup>144</sup>

Gagasan menegaskan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual pada dasarnya ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.<sup>145</sup>

Dalam proses amendemen, para perumus perubahan UUD 1945 sebenarnya bisa saja menghapus keberadaan MPR, namun mereka tidak memilih hal tersebut sebagai sebuah politik hukum (*legal policy*) dalam meredesain sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah bahwa menghilangkan MPR sama saja dengan menghilangkan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR.<sup>146</sup>

---

144 Lukman Hakim Syaifudin dalam Erlina, Positioning Kelembagaan MPR sebagai Pemegang Mandat Rakyat, makalah dalam FGD tentang Meninjau Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang diadakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan MPR RI, di Plaza Hotel Yogyakarta, 25 Februari 2015, hlm. 1.

145 Yusdar, dkk, Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amendemen UUD Tahun 1945, dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/8ab021f7bae4f275c6ada2bcdcf203e0d.pdf>, diakses pada tanggal 06 Juni 2021.

146 Eko Riyadi, Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Implikasinya terhadap Kedudukan TAP MPR/S Pasca Amendemen UUD 1945, dalam Jurnal Supremasi Hukum, Volume 1, Nomor 1, Juni 2012, hlm. 210. Lihat dalam [http://www.aifis-digilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/11.\\_reposisi\\_majelis\\_persmusyawaratan\\_eko\\_riyadi.pdf](http://www.aifis-digilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/11._reposisi_majelis_persmusyawaratan_eko_riyadi.pdf). diakses pada tanggal 07 Juni 2021

### 3. Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlemerter dalam Diskursus Ketatanegaraan

Menurut Mac Iver terdapat dua bentuk sistem pemerintahan yaitu presidensial dan parlementer. Perbedaan ini dilihat dari bagaimana hubungan antara eksekutif dengan legislatif.<sup>147</sup> Oleh karena itu, pada umumnya dalam konstitusi di suatu negara dirumuskan mengenai bentuk dan struktur badan eksekutif dan hubungannya dengan legislatif, terutama yang bersifat nasional.<sup>148</sup> Sedangkan Mahfud MD, membedakan sistem pemerintahan menjadi tiga sistem yakni sistem presidensial, sistem parlementer, dan sistem referendum.<sup>149</sup>

Pertama, yaitu sistem presidensial. Sistem ini pertama kali dikembangkan oleh utusan Konvensi Konstitusional Amerika pada tahun 1787 di mana saat itu teori pemisahan kekuasaan Montesquieu sedang berkembang dan banyak mempengaruhi para perumus konstitusi di Amerika dengan mencontoh praktek ketatanegaraan di Inggris. Akan tetapi karena Amerika tidak memiliki raja, maka konvensi mendapatkan solusi seperti dalam praktek Amerika Serikat saat ini yakni penerapan trias politica dengan mekanisme *checks and balances*.<sup>150</sup> Sistem ketatanegaraan Amerika dikenal menerapkan sistem pemerintahan presidensial secara murni yang menurut Bagir Manan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>151</sup>

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal,
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*),
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (congress), sehingga tidak dapat dikenai mosi tidak percaya.

---

147R.M. Mac Iver, 1977, Negara Modern, Jakarta: Aksara Baru, Jakarta, hlm. 232. Perbedaan pokok lainnya antara dua sistem tersebut adalah “subyek pemerintahan” dimana dalam sistem presidensial menekankan pada Presiden (eksekutif) sebagai subyek pemerintahan sedangkan dalam sistem parlementer menempatkan parlemen dalam subyek pemerintahan. Lihat dalam Hendarmin Ranadireksa, 2007, Arsitektur Konstitusi Demokratik, Bandung: Fokusmedia, hlm. 100.

148Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Jakarta: UI-Press, hlm. 59.

149Mahfud MD, 1993, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: UII Press, hlm. 83-84.

150Soehino, 1993, Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara, Yogyakarta: Liberty, hlm. 82.

151Bagir Manan, 2006, Lembaga ..... Op. Cit., hlm. 49-50.

4. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress*, melainkan dipilih langsung oleh rakyat meskipun secara formal dipilih oleh electoral college,
5. Presiden memegang jabatan selama empat tahun dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
6. Presiden dapat diberhentikan melalui mekanisme impeachment karena alasan melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius (*treason bribery, or high crime and misdemeanors*).

Dalam sistem presidensial ini peran dan kedudukan presiden sangat kuat sehingga sangat rentan untuk disalahgunakan, oleh karena itu menurut Jimly Asshiddiqie diperlukan pembatasan-pembatasan yang dikembangkan dengan prinsip *strong and effective government dikembangkan secara limited and accountable*.<sup>152</sup>

Kedua, yaitu sistem parlementer. Sistem ini lahir di Inggris yang merupakan hasil perjuangan dan perlawanan panjang yang dilakukan terhadap raja oleh kekuatan di luar raja, dalam hal ini dilakukan oleh bangsawan yang menginginkan sebagian kekuasaan raja. Kekuasaan raja saat itu merupakan kekuasaan absolut, dan seiring dengan kesadaran persamaan hak-hak dasar manusia kemudian lahirlah perjanjian Magna Charta pada tahun 1215. Perjanjian ini intinya berisi tentang pengakuan hak asasi manusia dan jaminan perlindungan hukum bagi setiap orang.

Magna Charta merupakan tonggak sejarah dan kemudian diikuti dengan lahirnya perjanjian-perjanjian baru yang membatasi kekuasaan raja antara lain, Bill of Rights (1689) dan Act of Settlement (1701). Perkembangan tersebut berpuncak pada abad ke-18 menjadi sistem konstitusional dimana kekuasaan bangsawan di dewan (House of Lords) dapat diimbangi oleh kekuasaan rakyat (House of Commons) dan undang-undang yang dibuat oleh raja dan parlemen ditafsirkan oleh hakim-hakim yang bebas dari pengaruh raja dan parlemen.<sup>153</sup>

Douglas V. Varne memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:<sup>154</sup>

152 Jimly Asshiddiqie, 2004, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 61.

153 Robert A. Dahl, 2001, Perihal ..... Op. Cit., hlm. 29.

154 Ellydar Chaidir, 2005, Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Yogyakarta: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 37.

1. Majelis menjadi parlemen,
2. Eksekutif dibagi dalam dua bagian,
3. Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan,
4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri,
5. Kementrian atau pemerintah adalah badan kolektif,
6. Menteri biasanya anggota parlemen,
7. Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada majelis,
8. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen,
9. Parlemen sebagai satu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian pemerintah dan majelis, tetapi tidak saling menguasai,
10. Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggungjawab kepada pemilih (rakyat),
11. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik, karena ada penyatuan eksekutif dan legislatif.

Ketiga, yaitu sistem referendum. Sistem ini dapat dilihat dari praktek pemerintahan yang diterapkan oleh Swiss. Dalam sistem ini eksekutif merupakan sub bagian yang dibentuk dari badan legislatif. Kontrol terhadap legislatif dilakukan langsung oleh rakyat melalui mekanisme referendum. Ada dua macam referendum yang dapat dilaksanakan, yakni:

Referendum obligatoir, yaitu referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya suatu peraturan atau undang-undang yang baru. Referendum ini memiliki sifat wajib.

Referendum fakultatif, yaitu referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau undang-undang yang sudah ada dapat terus dilakukan atau harus dicabut. Referendum ini bersifat tidak wajib.<sup>155</sup>

Dalam perkembangan teori dan praktek sistem pemerintahan ini kemudian muncul sistem pemerintahan campuran dimana suatu negara juga mengadopsi dua jenis sistem pemerintahan di atas. Dalam sistem

155 Mahfud MD, 1993, Dasar dan Struktur ..... Op. Cit., hlm. 84-85.

campuran ini terdapat ciri-ciri sistem presidensial maupun ciri-ciri sistem parlementer yang diterapkan sekaligus.<sup>156</sup> Sistem pemerintahan campuran ini sering dikenal dengan istilah Hybrid system, Quasi-parlementer, ataupun Quasi-presidensial. Sistem pemerintahan campuran ini merupakan respon terhadap kelemahan dan kekurangan dalam sistem pemerintahan presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer.<sup>157</sup>

Indonesia bisa dikatakan negara yang pernah menerapkan hampir seluruh model sistem pemerintahan di atas. Berdasarkan UUD 1945 yang asli sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar dan dalam Pasal 17 ayat (1) yang berbunyi: “Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara”. Kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Sistem pemerintahan presidensial ini kemudian ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bagian umum tentang sistem pemerintahan negara yang terdiri dari tujuh pokok pikiran, dua diantaranya yakni pokok pikiran keempat yang menyatakan Presiden ialah menyelenggarakan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden. Pada pokok pikiran keenam disebutkan menteri adalah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, akan tetapi menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.<sup>158</sup>

Sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 ini memiliki keunikan tersendiri yang berbeda dengan sistem presidensial Amerika Serikat di mana menurut UUD 1945 Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dan juga memegang kekuasaan membuat undang-undang bersama DPR. Oleh karena itu, ada sebagian ahli tata negara yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia disebut dengan istilah sistem kuasi presidensial.<sup>159</sup>

Dalam perjalannya pasca keluarnya Maklumat No. X Tahun 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, sistem pemerintahan

---

156 Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 60.

157 Ibid.

158 Mahfud, MD, 1993, Dasar dan Struktur..... Op. Cit., hlm. 103-104.

159 Ibid., hlm. 104-105.

Indonesia berubah menjadi sistem parlementer. Sutan Sjahrir kemudian ditunjuk untuk membentuk kabinet bersama dengan Amir Sjarifoedin. Sutan Sjahrir sendiri kemudian menjadi Perdana Menteri dan membentuk kabinet yang berisi dari perwakilan Partai Politik yang telah ada, oleh karena itu dalam periode ini sistem multipartai secara faktual telah mewarnai ketatanegaraan Indonesia.

Praktek sistem pemerintahan parlementer (tanpa adanya perubahan konstitusi) bertahan sampai dengan negara Indonesia berbentuk negara serikat pada tanggal 27 Desember 1949. Dalam negara Republik Indonesia Serikat dalam konstitusinya mengatur bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem parlementer. Republik Indonesia Serikat ini hanya bertahan satu tahun dan Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan memberlakukan UUDS 1950. Dalam UUDS 1950 ini sistem pemerintahan masih menggunakan sistem parlemen. Dalam periode di bawah UUDS 1950 ini dilaksanakan Pemilihan Umum yang pertama tahun 1955 diikuti oleh 36 Partai Politik, meski yang mendapatkan kursi di parlemen hanya 27 partai.

Pada tahun 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi tentang pembubaran Konstituante, pemberlakuan kembali UUD 1945 dan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Perimbangan Agung Sementara (DPAS). Dengan dekrit ini sistem pemerintahan kembali ke sistem presidensial di bawah “Demokrasi Terpimpin” yang telah diumumkan sebelum keluarnya dekrit yakni pada tanggal 19 Februari 1959.

Demokrasi Terpimpin pada hakekatnya adalah sistem demokrasi yang berdasarkan pada musyawarah dan mufakat. Apabila hal tersebut tidak tercapai maka permasalahan diserahkan kepada pemimpin untuk memutuskannya.<sup>160</sup> Dengan sistem Demokrasi Terpimpin ini kekuasaan Presiden menjadi tidak terbatas bahkan cenderung otoriter dan memungkinkan bagi Soekarno untuk menguasai dan mengendalikan semua proses pengambilan keputusan.<sup>161</sup>

Selanjutnya peralihan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto tidak merubah sistem pemerintahan presidensial. Rezim orde baru runtuh pasca reformasi politik tahun 1998 yang diikuti dengan reformasi konstitusi.

160 Mahfud, MD. 1993, Dasar dan Struktur..... Op. Cit., hlm. 113.

161 Denny Indrayana, 2007, Amandemen UUD 1945: antara Mitos dan Pembongkaran, Bandung: Mizan, hlm. 139.

Perubahan terhadap UUD 1945 menimbulkan perubahan-perubahan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, mengenai sistem pemerintahan para perumus saat itu sepakat untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial bahkan cenderung untuk diperkuat.<sup>162</sup>

Penguatan sistem pemerintahan presidensial dalam perubahan UUD 1945 ini merupakan akumulasi dari sejarah dan praktek ketatanegaraan Indonesia, dimana beberapa ahli berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dikembangkan pada era Demokrasi Liberal tahun 1945-1959 tidak memberikan hasil pemerintahan yang stabil. Kemudian pada era Orde Baru dimana sistem pemerintahan kuasi presidensial dengan kedudukan presiden sebagai mandataris MPR, memberikan diskresi yang besar sehingga terjadi penumpukan wewenang, sentralisasi kekuasaan di tangan presiden.

Dalam salah satu kesepakatan tersebut di atas adalah untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dimana substansi dari sistem presidensial adalah presiden dipilih secara langsung, presiden tidak mutlak harus memiliki political support dari parlemen karena kedudukan presiden tidak tergantung pada parlemen. Presiden mempunyai masa jabatan yang sudah pasti (*fixed term*) sehingga tidak dapat dijatuhkan karena hilangnya atau berkurangnya dukungan dari parlemen. Pergantian presiden pada masa jabatannya hanya dapat terjadi apabila presiden melakukan kejahatan atau pelanggaran yang tercantum dalam konstitusi.<sup>163</sup>

Dalam perubahan UUD 1945, menyangkut sistem pemerintahan presidensial dapat dilihat dalam hal pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung dalam dua tahap apabila dalam tahap pertama tidak terdapat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih (Pasal 6A). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Dengan dipilih langsung diharapkan Presiden dan Wakil Presiden memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Kemudian dilengkapi dengan syarat pemakzulan yang harus dilandasi oleh ketentuan konstitusi sebagaimana diatur dalam

<sup>162</sup>Saat itu penguatan sistem presidensial menjadi kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan terhadap konstitusi. Lihat Ni'matul Huda, Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia, makalah dalam seminar "Mengupas Tuntas UU Partai Politik" yang diselenggarakan oleh Hann Seidel Foundation bekerjasama dengan PSHK FH UII di Yogyakarta, 9 April 2011.

<sup>163</sup>Soewoto Mulyosudarmo, 2004, Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Editor; A. Mukti Fajar dan Harjono, Bandung: Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Cetakan Pertama, hlm. 101.

Pasal 7A UUD 1945. Hal ini akan menjamin Presiden dan Wakil Presiden untuk dapat memerintah sampai habis masa jabatannya selesai.

Mencermati sistem pemerintahan setelah perubahan UUD 1945, menurut Sri Soemantri sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial murni dikarenakan empat hal yakni:<sup>164</sup>

1. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian Presiden tidak bertanggungjawab kepada satu lembaga negara pun.
3. Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian masa jabatan lima tahun tersebut merupakan *fixed term*.
4. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dilakukan dengan memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan yang dipegang oleh tiga lembaga negara yang terpisah dan tidak saling mempengaruhi, serta dibatasi mekanisme *checks and balances*, diharapkan memunculkan pemerintahan yang stabil<sup>165</sup> di bawah kendali presiden.

#### **4. Konsep Pemakzulan Dalam Sistem Ketatanegaraan**

Proses pemberhentian presiden dalam masa jabatannya setidaknya paling populer dikenal dengan dua istilah yaitu pemakzulan dan impeachment. Penulis memilih menggunakan istilah pemakzulan karena cakupannya lebih luas yaitu meliputi keseluruhan proses sampai pemberhentian presiden sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan impeachment hanya mencakup proses pendakwaan parlemen terhadap presiden yang diduga melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat untuk meneruskan jabatannya tersebut.<sup>166</sup>

<sup>164</sup>Soewoto Mulyosudarmo, 2004, Pembaharuan..... Op. Cit., hlm. 294.

<sup>165</sup>Ni'matul Huda, UUD 1945..... Op. Cit., hlm. 208.

<sup>166</sup>Terminologi "to impeach" menurut Webster's New World Dictionary berarti "to bring (a public

Pada dasarnya di dalam hukum tata negara terdapat dua cara pemberhentian presiden. Pertama, pemakzulan (panggilan untuk pertanggungjawaban) yang lebih dikenal pemberhentian di tengah masa jabatan yang dilakukan oleh parlemen. Kedua, pemberhentian melalui mekanisme *special legal proceeding* atau *forum privilegiatum* (forum peradilan khusus diadakan untuk itu), yaitu presiden diberhentikan melalui mekanisme pengadilan khusus, bukan mekanisme yang ada di parlemen.<sup>167</sup> Namun, cara yang paling banyak diadopsi oleh negara-negara di dunia adalah cara yang pertama yaitu melalui mekanisme pemakzulan sebagaimana juga dianut oleh Indonesia.

Secara historis awal mula pemakzulan menurut Richard A. Posner dalam buku *The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, dikenal pada abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan pemakzulan untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang amat *powerful*, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Dalam praktek, The House of Commons bertindak sebagai *a grand jury* yang memutuskan apakah akan memakzulkan seorang pejabat. Apabila pejabat itu dimakzulkan, maka The House of Lords akan mengadilinya. Apabila dinyatakan bersalah, maka pejabat tersebut akan dijatuhi hukuman sesuai ketentuan yang telah diatur, termasuk memecat dari jabatannya. Di Inggris, pemakzulan pertama kali digunakan pada bulan November 1330 di masa pemerintahan Edward III terhadap Roger Mortimer, Baron of Wigmore yang kedelapan, dan Earl of March yang pertama.<sup>168</sup>

Pada saat zaman penjajahan Inggris di Amerika Serikat, pemakzulan mulai diperkenalkan pada abad ke-17 dengan menggunakan istilah impeachment. Akan tetapi, dalam perkembangannya impeachment

official) before the proper tribunal on the charges of wrongdoing". Sementara impeachment itu sendiri sinonim dengan kata *accuse* yang berarti mendakwa atau menuduh. Sementara Encyclopedia Britanica menguraikan pengertian impeachment sebagai "a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body". Dengan demikian impeachment berarti proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat publik. Dalam hubungan dengan kedudukan kepala negara atau pemerintahan, impeachment berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatannya. Selengkapnya lihat dalam Victoria Neufeldt, 1991, Webster's New World Dictionary, New York: Prentice Hall, hlm. 676, dalam Laporan Penelitian, 2005, Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, hlm. 11.

167 Denny Indrayana, *Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden*, dalam *Harian Kompas* tanggal 27 Juli 2001.

168 Laporan Penelitian, 2005, *Mekanisme Impeachment..... Op. Cit.*, hlm. 4.

lebih dikenal di Amerika Serikat daripada di Inggris. Di Amerika Serikat, impeachment diatur dalam konstitusi yang menyatakan, The House of Representatives (DPR) memiliki kekuasaan untuk melakukan impeachment, sedangkan Senat mempunyai kekuasaan untuk mengadili semua tuntutan impeachment.<sup>169</sup> Jadi impeachment merupakan suatu lembaga resmi untuk mempersoalkan tindak pidana yang dituduhkan kepada presiden, wakil presiden, hakim-hakim, dan pejabat sipil lainnya dari pemerintahan federal yang sedang berkuasa.

Pada saat konstitusi Amerika dirancang pada tahun 1787, di Philadelphia dan Pennsylvania, para bapak bangsa Amerika Serikat sudah melihat adanya kecenderungan para pemimpin menjadi korup ketika berkuasa. Selain korup, para pemimpin itu juga berusaha untuk terus berkuasa selama mungkin. Oleh karena itu, mereka menciptakan sebuah konstitusi yang didasarkan pada fondasi *checks and balances* yang dapat meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan. Impeachment didesain sebagai instrumen untuk “menegur” perbuatan menyimpang, penyalahgunaan dan pelanggaran terhadap kepercayaan publik dari orang yang mempunyai jabatan publik.<sup>170</sup>

Berdasarkan paparan di atas gagasan pemakzulan terhadap presiden didasari oleh pandangan perlunya mencegah dan menanggulangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari pemegangnya. Karena secara universal dipahami bahwa kekuasaan yang mutlak cenderung disalahgunakan. Selain itu, diadopsinya konsep pemakzulan dalam sistem kenegaraan di hampir seluruh negara karena jabatan presiden merupakan jabatan yang sangat vital dalam menentukan perjalanan suatu negara ke depan.<sup>171</sup>

Konsep pemakzulan presiden dalam masa jabatannya dikenal baik di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer. Namun, perlu dipahami bahwa proses pemakzulan presiden di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.<sup>172</sup> Dalam sistem presidensial pranata yang digunakan dalam melakukan pengawasan adalah “impeachment/pemakzulan”, sedang

<sup>169</sup>Ibid.

<sup>170</sup>Gary McDowell, “High Crimes and Misdemeanors: Recovering the Intentions of the Founders” dalam Ibid., hlm. 5-6.

<sup>171</sup>Suwoto Mulyosudarmo, 1997, Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 53.

<sup>172</sup>Soimin, 2009, Impeachment Presiden..... Op. Cit., hlm. 10.

dalam sistem pemerintahan parlementer adalah “pertanggungjawaban” pejabat eksekutif terhadap legislatif melalui mosi tidak percaya. Dengan demikian pada dasarnya keduanya sama-sama sebagai sarana kontrol terhadap pemerintah dan juga sama-sama dapat mengakibatkan pejabat eksekutif yang terkena harus mundur dari jabatannya. Hanya perbedaannya, di dalam sistem pemerintahan presidensial alasan-alasan pemakzulan hanya didasarkan pada pelanggaran hukum. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer alasan-alasannya lebih didasarkan pada alasan-alasan politik.<sup>173</sup>

### C. PRAKTIK EMPIRIS

#### 1. Problematika Ketatanegaraan yang Dihadapi Indonesia Karena Tidak Adanya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)

Perkembangan ketatanegaraan yang berlangsung di semua periode bernegara di seluru dunia pada prinsipnya selalu mengemuka diskursus perihal haluan negara selalu menjadi topik yang tidak pernah habis untuk diperbincangkan, baik oleh negara dengan betuk pemerintahan presidensial atau parlementer maupun gabungan dari kedua sistem pemerintahan itu.

Haluan dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai sebuah arah tujuan, atau pedoman. Jimly Asshiddiqie, memberikan makna kata haluan negara sebagai sebuah *policy* atau kebijakan. Haluan Negara adalah haluan tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang disusun sebagai bentuk perencanaan yang bekesinambungan yang hendak dicapai dalam sistem pembangunan nasional oleh sebuah negara.

Pasca-Orde Baru, GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN.<sup>174</sup>

Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasion yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)

<sup>173</sup>Ibid., hlm. 14-15.

<sup>174</sup>Dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara”.

dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Salah satu argumentasi utama mengapa perlu menghidupkan GBHN adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pascareformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu mereka juga menyoroti soal kesinambungan program-program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintahan.

Dalam beberapa waktu terakhir, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen UUD 1945 mulai menimbulkan persoalan. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang merupakan tujuan negara dalam mengamankan substansi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menyangkut keberadaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).<sup>175</sup>

Salah satu kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara dihilangkan.<sup>176</sup> Kedudukan lembaga-lembaga negara yang sejajar, dalam kondisi tertentu seringkali menimbulkan gesekan. Ketika terjadi gesekan tersebut semacam tidak ada lembaga yang dapat menengahi. Selain itu, muncul juga persoalan terkait dengan ketidakjelasan arah pembangunan nasional, karena pemerintah dinilai tidak memiliki road map yang jelas.

Berdasarkan sejumlah persoalan tersebut, muncul wacana untuk memperkuat kembali kedudukan MPR. Namun demikian, dalam praktiknya semacam ada tembok besar yang menghalangi keinginan untuk memperkuat kedudukan MPR tersebut.

Bukan terkait dengan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan. Kekuasaan tertinggi negara justru disatukan bukan dipisahkan dalam satu lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (MPR).<sup>177</sup> Ketentuan tersebut kemudian Permusyawaratan Rakyat (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945) dipertegas didalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi—kedaulatan adalah ditangan rakyat dan

---

175Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas, "Problematika Model Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," no.1 (t.t.): 15.

176Dwi Haryadi, "Reformulasi Kewenangan Mpr Pasca Amandemen UUD Nri 1945," *Progresif* 12, no. 1 (2018): 2048–2055.

177Frits M. Dapu, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen Uud 1945," *LEX ADMINISTRATUM* 2, no. 3 (2014).

dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat.<sup>178</sup>

Terdapat beberapa ketidakharmonisan dalam sistem perencanaan pembangunan saat ini yaitu antara lain:<sup>179</sup>

1. Disharmoni peraturan perundang-undangan perencanaan pembangunan;
2. Disharmoni antara Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah;
3. Tidak adanya kewajiban Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk mengacu pada RPJM.

Ketidakmampuan RPJPN mengkonsolidasi program-program yang berbeda antara Presiden yang satu dan Presiden berikutnya mengakibatkan rencana pembangunan tidak berkesinambungan. Berdasarkan latar belakang tersebut, saat ini mulai tumbuh keinginan untuk merevitalisasi GBHN sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi GBHN, karena belum tentu konsep GBHN di masa lampau masih relevan dengan sistem ketatanegaraan saat ini. Selain itu, kehadiran GBHN pasti berimplikasi pada perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satu contohnya adalah kehadiran GBHN berpotensi akan mengubah struktur, fungsi, tugas, kewenangan serta hubungan kewenangan antarorgan-organ kenegaraan. Oleh karena itu, perlu dikaji kembali konsep perencanaan pembangunan model GBHN ini agar relevan dengan kondisi kekinian.

Dapat disimpulkan perencanaan pembangunan saat ini banyak mengalami kekacauan, benturan dan tidak ada kesinambungan. Dalam era reformasi panduan perencanaan pembangunan tetap ada yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) yang memiliki kemiripan dengan GBHN dalam perspektif teori modernisasi pembangunan. Oleh karena itu kekacauan, benturan perencanaan pembangunan itu bukanlah disebabkan oleh ketiadaan panduan, namun lebih pada perubahan sistem kekuasaan

178 Alsidik Syahputra, Dodi Haryono, dan Junaidi Junaidi, "Restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau 2, no. 2 (2015).

179 Imam Mahdi, Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi), (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012), h. 137.

negara yang semakin horisontal sehingga tidak ada lembaga negara yang mampu mengontrol secara penuh perencanaan pembangunan dari pusat sampai daerah sebagaimana terjadi pada era Orde Baru.

Haluan Negara ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.

Dari penjelasan tersebut bahwa bisa ditarik kesimpulannya, memang sangat jelas negara ini perlu ada yang namanya pokok-pokok haluan negara agar negeri ini mampu mewujudkan pembangunan negara dan menata suatu pemerintahan yang lebih baik, agar negara tersebut pada intinya dapat berkembang dengan tetap sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan mampu menjaga kaidah undang-undang dasar 1945, dan selalu menjaga serta menjunjung tinggi nilai-nilai demokratis, berkeadilan sosial, serta mampu melindungi hak asasi manusia untuk rakyat di negeri ini.

Selain itu sesungguhnya haluan negara dalam hal ini mencakup dua pengertian yaitu haluan negara dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti sempit haluan negara diartikan sebagaimana selalu ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan lima tahunan; sedangkan dalam arti luas adalah segala arahan bagi negara dalam jangka panjang.

Haluan negara merupakan kebutuhan mendesak bagi bangsa Indonesia dewasa ini, karena ketika haluan negara absen dalam khazanah pembangunan Indonesia maka dirasakan ada yang hilang. Apakah yang hilang? Jika kita renungkan kembali, ketiadaan haluan negara menghilangkan aspek yang paling penting dalam proses perencanaan yakni absennya “strategi ideologi pembangunan”.

Dengandihapusnya GBHN sebagai haluan perencanaan pembangunan nasional, pembangunan tidak dapat lagi berjalan secara keberlanjutan atau kontinuitas. Undang-undang SPPN yang digunakan sebagai landasan hukum untuk menjalankan suatu perencanaan pembangunan nasional dianggap belum mampu berjalan secara stabil dan efektif untuk dijalankan oleh pemerintah.

Selain itu, secara substansial sendiri UU SPPN meskipun terdapat kewenangan antar kementerian/lembaga dalam ranah eksekutif untuk menyusun rencana pembangunan nasional, namun hal demikian justru menjadi ‘simalakama’, dimana kewenangan yang menjadikan adanya kemandirian bagi lembaga telah menghilangkan dan mengganggu pola koordinasi yang seharusnya dapat terjalin.

Secara khusus tentang RPJM nasional yang kewenangannya penetapannya dimiliki oleh Presiden menyebabkan proses penyusunan dan penetapannya tidak ada kontrol dari rakyat dan lembaga perwakilan rakyat sehingga di sini membuka kesempatan bagi presiden untuk bertindak sewenang-wenang. Tidak adanya kontrol presiden dalam membuat rencana pembangunan sama saja telah mengubur dalam-dalam mekanisme saling mengawasi antar cabang kekuasaan (*checks and balances*).

Padahal, konstruksi kenegaraan yang dibangun melalui Perubahan UUD 1945 adalah menerapkan pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*.

Dalam penerapan prinsip *checks and balances* masing-masing cabang kekuasaan memiliki peranan tertentu yang bersifat mengawasi dan mengimbangi terhadap cabang kekuasaan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar terdapat keselarasan sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara dapat dijalankan oleh masing-masing cabang kekuasaan, serta agar tidak terjadi penyalahgunaan oleh lembaga negara yang memegang cabang kekuasaan tertentu. Sementara itu adanya kewenangan Presiden yang begitu besar sementara disisi lain terdapat periodisasi masa jabatan Presiden menjadi problem tersendiri.

Masa kepemimpinan yang diberikan oleh konstitusi maksimal selama sepuluh tahun untuk dua periode. Sedangkan jika periode kedua tidak terpilih kembali, maka hanya memimpin selama lima tahun. Hal tersebut yang menjadi faktor program perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara kesinambungan, belum lagi setelah pergantian kepemimpinan yang pemimpin tersebut tidak memiliki ide, visi, misi dan program perencanaan pembangunan yang sama, maka program perencanaan pembangunan tersebut tidak dapat dijalankan secara kesinambungan.

Ketidakjelasan ini menyebabkan pemerintah bisa ragu-ragu, sehingga sejauh ini tidak *blue print* bagaimana bangsa ini harus menghadapi

MEA. Dengan demikian maka diharapkan dengan adanya haluan negara akan memperjelas “national interest” kita dalam menghadapi tantangan dinamika masa depan.

Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Perbedaannya dua kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang. Dalam RPJPN seperti halnya dalam GBHN dijelaskan secara runtut arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang atau 20 tahun mendatang yang kemudian dirinci dalam RPJMN untuk lima tahun dan RKP untuk jangka waktu satu tahun.

Masing-masing tahapan dalam lima tahun ada sasaran strategisnya. Dengan demikian anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN.

Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat dan mereka

memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya. Dalam pengelolaan itu seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis.

Ketidakefektifan ini kentara manakala partai politik pengusung presiden yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk kepada presiden selaku kepala negara/ pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing.

Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita bangsa, tergantung pada peran aktif masyarakat serta pada sikap mental, tekad, semangat, serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara. Sehubungan dengan itu, semua kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam rangka melaksanakan tanggung jawab bersama dan demi makin kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa, perlu dikembangkan peran aktif masyarakat dalam rangka menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang akan datang.

Hasil pembangunan harus dapat dinikmati secara lebih merata dan adil oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin. Pada akhirnya pembangunan nasional akan memperkuat jati diri dan kepribadian manusia, masyarakat, dan bangsa Indonesia dalam suasana yang demokratis, tentram, aman dan damai.

## **2. Implikasi Ketatanegaraan dengan Diakomodirnya Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)**

Dengan diakomodirnya Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN), maka akan berimplikasi terhadap ketatanegaraan negara Republik Indonesia, adapun implikasi-implikasi tersebut akan berdampak pada 5 (lima) hal

berikut ini:

### **A. Implikasi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Terhadap Kewenangan Parlemen**

Pada tahun 1998 menjadi tonggak reformasi yang berimplikasi pada terjadinya perubahan yang sangat fundamental dan signifikan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Hal tersebut, berdampak pada salah satu lembaga tinggi negara yang memiliki kedudukan penting saat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia belum diamademen yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>180</sup>

MPR menjadi salah satu lembaga negara yang paling merasakan dampak dari perubahan UUD 1945 tersebut. Terdapat dua perubahan mendasar pada MPR setelah perubahan UUD 1945, yaitu perubahan susunan keanggotaan serta perubahan kewenangan MPR, yang berimplikasi pada perubahan dalam tata hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya.

Dalam beberapa waktu terakhir, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen UUD 1945 mulai menimbulkan persoalan. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang merupakan tujuan negara dalam mengamankan subsistensi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menyangkut keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN).<sup>181</sup> Salah satu kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara dihilangkan.<sup>182</sup>

Gagasan menegaskan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual pada dasarnya ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Berbeda pada masa sebelum amendemen, pembagian kekuasaan (*distribution of power*) merupakan prinsip yang

---

180S. H. Agustiwi dan Asri MH, "Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amendemen Undang-undang Dasar 1945 di Indonesia," *Rechstaat: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2014).

181Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas, "Problematika Model Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca-Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," no. (t.t.): 15.

182Dwi Haryadi, "Reformulasi Kewenangan Mpr Pasca Amendemen UUD Nri 1945," *Progresif* 12, no. 1 (2018): 2048–2055.

dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>183</sup> Bersinggungan dengan DPR, sebagaimana MPR adalah bagian dari DPR, sehingga berdampak pula pada tugas-tugas yang diamanatkan kepada dewan perwakilan rakyat tersebut.

Terkait dengan fungsi anggaran misalnya, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1. Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden)
2. Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama.
3. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK
4. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara

Terkait fungsi anggran tersebut, tentu tidak akan ada perubahan yang signifikan apabila diakomodirnya kembali Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Justru akan berdampak positif pada parlemen. Jika melihat kembali, pada sejarah masa lalu perubahan UUD 1945 telah mengubah secara signifikan MPR baik dari sisi kelembagaan, keanggotaan, maupun kewenangannya.

Dari sisi kelembagaan, MPR diisi oleh anggota DPR dan DPD. Walaupun diisi oleh gabungan dari kedua lembaga tersebut, MPR adalah lembaga negara yang berdiri sendiri, bukan seperti kongres di Amerika Serikat. Keberadaan DPR dan DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR tidak mengandung arti bahwa MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Tetapi MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki kepengurusan sendiri, sehingga sidang MPR untuk mengambil suatu keputusan sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri.

---

183 Yusdar, dkk, Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/8ab021f7bae4f275c6ada2bcdcf203e0d.pdf>, terakhir diakses pada tanggal 07 Juni 2021, hlm. 5.

Selanjutnya dari sisi kewenangan, perubahan UUD 1945 telah mereduksi sejumlah kewenangan yang dimiliki MPR. Kewenangan yang masih melekat di MPR sesuai dengan UUD 1945 hasil perubahan adalah sebagai berikut: pertama, mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar. Kedua, melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum. Ketiga, memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar 1945.

MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diusulkan oleh DPR. MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul. Usul DPR harus dilengkapi dengan putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pada dasarnya dalam pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), menjadi suatu keniscayaan bagi MPR untuk menjadi lembaga tertinggi negara. Hal ini berkiblat pada praktik di masa lalu yang menempatkan MPR selaku lembaga tertinggi negara dan Presiden sebagai lembaga tinggi negara. Praktik PPHN dirasa efektif, karena PPHN disusun dan ditetapkan oleh MPR, dilaksanakan oleh Presiden, diawasi dan dievaluasi oleh MPR itu sendiri.

Bahkan tidak menutup kemungkinan pertanggungjawaban pelaksanaan PPHN tidak diterima oleh MPR. Dalam kaitannya dengan pembahasan PPHN, problem pertama yang mesti dibahas adalah, saat ini kedudukan MPR sejajar dengan Presiden, keduanya sama-sama sebagai lembaga tinggi negara. MPR masih mungkin diberi kewenangan menetapkan PPHN, namun Presiden tidak bertanggung jawab terhadap MPR. Sebab, arah negara saat ini berjalan dalam koridor sistem presidensial, bukan parlementer.

Tri Suwarno mengatakan bahwa “perlunya ada Pokok-Pokok Haluan Negara sehingga pembangunan bangsa Indonesia tidak hanya fokus

di satu sektor saja tetapi harus menyeluruh di semua sektor kehidupan, karena saat ini pemerintah menggunakan RPJMN Sebagai landasan untuk pembangunan saya nilai belum bisa menyentuh semua sektor kehidupan” jadi PPHN dilihat berpotensi untuk mengembangkan pembangunan bangsa Indonesia ke arah yang lebih luas.

Saat ini memang Pemerintah memiliki apa yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang menjadi substitusi dari GBHN. Akan tetapi, dalam praktiknya keduanya tidak efektif untuk menjadi instrumen pengawasan DPR. DPR tidak menjadikan kedua hal tersebut sebagai instrumen untuk melihat progres pembangunan yang dilakukan pemerintah. Sehingga wajar kalau sampai saat ini RPJM dan RPJP tersebut tidak pernah kedengaran gaungnya.

Isu lainnya yang terkait dengan wacana penguatan institusi MPR adalah usulan diberikannya kewenangan menafsirkan UUD 1945 kepada MPR. Usulan ini berangkat dari pemikiran bahwa MPR merupakan lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, sehingga MPR dinilai mengerti dan sangat memahami politik hukum maupun *original intent* dibalik pasal-pasal yang tercantum dalam konstitusi. Akan tetapi, pemberian kewenangan tersebut tentunya tidak sesimpel yang dibayangkan, sebab hal itu akan berimplikasi pada tatanan konstitusionalisme yang telah dibangun setelah perubahan UUD 1945.

Dalam implikasi tersebut perlu ada kajian dan aturan yang baru, demikian MPR tidak sepenuhnya memiliki hak untuk memutuskan terkait impactment misalnya jika Presiden melakukan atau melanggar ketentuan yang ada dalam UUD 1945, di sini harus ada persetujuan dari Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Presiden benar-benar melakukan pelanggaran dalam kinerja jabatannya sebagaimana yang dijelaskan dalam UUD 1945.

Menghidupkan kembali PPHN, gagasan ini juga terkait erat dengan kedudukan MPR. Apabila GBHN dihidupkan kembali, maka kedudukan MPR harus diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara kembali, sebab PPHN hanya akan berlaku efektif apabila posisi MPR kembali seperti pra-reformasi. Namun, tentunya pilihan tersebut nantinya akan sedikit

berbeda dengan pra-reformasi. Dimana PPHN ini memberikan batas-batasan terhadap kewenangan, kinerja dan regulasi yang ada di parlemen sebelumnya.

## **B. Implikasi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Terhadap Hak Budget Parlemen.**

Penggunaan hak budget<sup>184</sup> Parlemen Indonesia<sup>185</sup> dalam rangka mengimplementasikan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945<sup>186</sup> yang menyatakan bahwa, belum menempatkan posisi Parlemen Indonesia pada posisi yang kuat sebagai wujud dari kedaulatan rakyat dan fungsi *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.

Hal tersebut terjadi karena tidak ada batasan yang jelas mengenai penggunaan hak budget Parlemen Indonesia dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) maupun Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (RAPBN-P). Struktur Parlemen Indonesia yang terdiri dari dua kamar, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), tidak menempatkan dua lembaga perwakilan tersebut pada posisi yang sama dalam pembahasan anggaran.

DPR ditempatkan sebagai lembaga yang membahas dan memberikan persetujuan anggaran, sementara DPD hanya memberikan pertimbangan. Hal tersebut berakibat pada tidak berfungsinya peran DPD dalam pembahasan anggaran. Pada tataran praktisnya-pun, RAPBN yang setiap tahunnya dibahas dan kemudian menjadi APBN dianggap belum mampu mencerminkan keberpihakan kepada rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.<sup>187</sup>

184 Hak budget merupakan hak konstitusional yang dimiliki oleh parlemen untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan negara dan perpajakan serta untuk melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan perbelanjaan negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Pers, 1996, hlm. 8-9.

185 Parlemen Indonesia dalam hal ini merujuk pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

186 Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945: “anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara dite tapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

187 Dalam kurun waktu 10 (sepuluh tahun), dari 1999 sampai dengan 2009 jumlah penduduk miskin di Indonesia tidak berkurang secara signifikan. Pada 1999, jumlah penduduk miskin Indonesia tercatat 47 (empat puluh tujuh) juta jiwa. Bandingkan data pada 2009, jumlah penduduk miskin menjadi 32 juta jiwa. Artinya, dalam 10 tahun, penduduk miskin hanya berkurang 15 juta.

Secara yuridis hak budget Parlemen Indonesia terdapat dalam Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 Sebelum Perubahan yang menyatakan:

“Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.”

Dalam penjelasan pasal tersebut, tegas disebutkan bahwa DPR memiliki hak budget, sebagaimana penjelasan pasal tersebut yang menyatakan:

“Ayat I memuat hak *begrooting* Dewan Perwakilan Rakyat. Hak *begrooting* atau hak budget ini menempatkan DPR RI pada posisi yang kuat, seolah-olah menjelaskan betapa berkedaulatannya rakyat sungguh-sungguh benar dengan perantara DPR sebagai utusannya. Hal ini berbeda dengan model negara fasisme yang otoritarianisme sangat kuat, di mana anggaran itu ditetapkan semata-mata hanya dari pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat, anggaran negara ditetapkan dengan undang-undang.

Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat sendiri, dengan perantara dewan perwakilannya. Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya. Pasal 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat.”

Peran parlemen khususnya DPR dalam pengelolaan keuangan negara yang berbentuk APBN sangatlah strategis. Peran tersebut melekat dalam rangka menjalankan salah satu fungsi DPR yakni fungsi anggaran yang didalamnya termuat hak budget DPR. Hak budget DPR tersebut merupakan derivasi kedaulatan rakyat, sehingga kedudukan DPR lebih

---

Jika dibandingkan dengan angka APBN kita yang naik signifikan dalam kurun 1999 sampai 2009, di mana dari Rp. 245 triliun menjadi Rp. 1.037 triliun, maka pencapaian penurunan angka kemiskinan sebesar 15 juta jiwa tersebut bukan prestasi yang membanggakan. Apalagi indikator kemiskinan pemerintah terlalu rendah jika dibandingkan dengan standar yang digunakan, misalnya lembaga internasional seperti Bank Dunia. Desmond Junaidi Mahesa dan Fary Djemy Francis, Menggugat Logika APBN, Politik Anggaran Fraksi GERINDRA di Badan Anggaran DPR RI, Maumere: Ledalero, 2012, hlm. 27.

tinggi dalam pembahasan RAPBN dibandingkan dengan Pemerintah (Presiden).

Dalam sistem konstitusi Indonesia, hak budget DPR tersebut terlihat dalam bentuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RAPBN yang diajukan Presiden. Dengan demikian final atas proposal RAPBN ada ditangan DPR, disinilah letak kedudukan DPR yang tinggi tersebut.

Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara, selain dalam bentuk persetujuan atau tidak persetujuan terhadap RAPBN yang diajukan Presiden, dalam sistem pengelolaan keuangan negara, meliputi juga pengawasan atas pelaksanaan APBN serta memberikan penilaian terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN oleh pemerintah tersebut. Hal ini menunjukkan hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara sangatlah luas, mulai dari hulu sampai hilir dalam pengelolaan keuangan negara. Selain itu, DPR pun diberikan kewenangan pembahasan yang cukup detil dalam satuan unit organisasi, fungsi dan program.

Kewenangan yang luas dan mendetil tersebut, menunjukkan hak budget DPR termasuk ke dalam *unrestricted power* yang bahkan dapat merubah mata anggaran atau juga perpindahan mata anggaran dalam RAPBN. Karena itu pula, hak budget DPR ini termasuk ke dalam budget making, yang berkebalikan dengan kedudukan DPD yang hanya memberikan pertimbangan dalam pembahasan RAPBN, sehingga hak budget DPD termasuk kedalam budget influence.

Agar hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara dapat dipergunakan dengan yang sebenarnya, khususnya untuk memastikan RAPBN sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka DPR semestinya lebih memperhatikan pertimbangan kemaslahatan publik dalam membahas RAPBN, dengan melakukan upaya yang terbuka (transparan), melibatkan masyarakat (partisipatif) dan akuntabel dalam setiap pembahasan RAPBN.

Selain itu, kedepan perlu juga diberikan kewenangan kepada DPD sebagai kamar perwakilan kedua, agar dapat melakukan penundaan pengesahan atau paling tidak melakukan debat publik terhadap RAPBN yang dibahas bersama DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, diharapkan DPR tidak memonopoli hak budget parlemen dan diharapkan mampu mendorong pengesahan APBN untuk kepentingan rakyat yang lebih besar.

Selain itu, sistem pengawasannya yang dilakukan melalui pranata hak budget parlemen, dimana Presiden dalam rangka menyusun RAPBN yang akan membiayai seluruh kebutuhan negara selama satu tahun anggaran, jika dalam penyusunannya tidak memperhatikan PPHN, DPR dapat menolak RAPBN dan meminta Presiden untuk menyesuaikan kembali dengan PPHN.

Penegakkan hukum PPHN bisa dilakukan melalui permintaan hak budget parlemen dan atau melalui pengadilan di MK. Selain itu PPHN hanya mengatur hal-hal pokok saja yang memuat arahan untuk ditindaklanjuti dalam program pembangunan yang akan disusun oleh presiden dan lembaga negara lainnya sesuai dengan kewenangannya. Intinya, PPHN harus dapat memastikan arah dalam mengatasi kemiskinan, kesenjangan, keterbelakangan yang menjadi persoalan besar bangsa Indonesia. Dan 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.

### **C. Implikasi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Pengujian Undang-Undang.**

Hak konstitusional adalah seluruh hak yang dijamin oleh konstitusi atau dalam konteks Indonesia adalah UUD 1945. Keseluruhan hak yang dijamin dalam konstitusi termasuk juga hak asasi manusia (HAM), hak ekonomi sosial budaya, serta hak atas hukum dan politik. Kesemuanya secara tekstual tertulis dalam UUD 1945 statuta mengikat yang wajib dijalankan oleh negara. Indonesia telah mengikrarkan dirinya sebagai negara hukum melalui Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945. Indonesia berprinsip mengatur negara dengan basis kekuasaan yang diatur oleh hukum dan bukan diatur oleh kekuatan perorangan.

Prinsip ini dikenal pula dengan sebutan *Rule of Law -not Rule of Man-* dalam terminologi Inggris atau *Rechtsstaat* dalam terminologi Jerman.<sup>188</sup> Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah ‘rechtsstaat’ itu mencakup empat elemen penting, yaitu (1) Perlindungan HAM, (2) Pembagian kekuasaan, (3) Pemerintahan

<sup>188</sup><https://www.kompasiana.com/adhelanotuakia/54f961e1a3331178178b4c1b/indonesia-dipersimpangan-rechtsstaat-the-rule-of-law> diakses pada tanggal 01 Juni 2021

berdasarkan UU, (4) Peradilan tata usaha negara.<sup>189</sup>

Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu (1) *Supremacy of Law*, (2) *Equality before the law*, (3) *Due Process of Law*. Hans Kelsen, Dalam bukunya *The Legal Theory of Law*, menyatakan bahwa hukum dibuat secara bertingkat (berjenjang). Hukum dasar (grundnorm) merupakan dasar dari semua hukum yang ada di bawahnya. Grundnorm inilah yang merupakan intisari dari nilai yang dianut oleh sebuah masyarakat, kemudian ditafsirkan melalui norma teknis di bawahnya. Teori ini kemudian dikenal sebagai Stufen Bow Theory.

Dalam konteks Indonesia, grundnorm sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah konstitusi yakni UUD 1945. Dengan menggunakan pendekatan Hans Kelsen, UUD 1945 sebagai grundnorm membuat semua peraturan yang ada di bawahnya semisal UU, Perpu, Perpres, Kepmen, Perda, dan peraturan lainnya tidak boleh bertentangan dengan norma dasar yakni UUD 1945. Konsep ini kemudian memberikan konsep dasar tentang pengujian konstiusional yakni untuk menguji apakah peraturan dibawah konstitusi sejalan dengan nilai yang dianut dalam konstitusi.

Salah satu fungsi utama konstitusi adalah memberikan perlindungan kepada individu warga negara berdasarkan hak-hak konstiusional yang telah dijamin dalam konstitusi. Paham negara hukum yang menekankan bahwa konstitusi sebagai hukum tertinggi sebuah negara dikenal pula sebagai doktrin konstitutionalisme. Ajaran konstitutionalisme ini menekankan bahwa perlindungan terhadap hak dasar atau hak konstiusional hanya mungkin diwujudkan apabila kekuasaan negara dibatasi oleh dan melalui konstitusi.

MK merupakan sebuah gagasan dari pemikiran pembagian kekuasaan (*separation of power*) dan konsep negara hukum (*rule of law*) yang mempunyai kedudukan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Diharapkan dengan kehadiran MK dapat memperkuat perangkat dan infrastruktur demokrasi melalui suatu hubungan yang saling mengendalikan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

Upaya saling mengendalikan dan saling kontrol tersebut diharapkan

---

189 Sayuti, Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia, Kajian Terhadap Pendapat Azhari, dalam jurnal kajian ekonomi Islam dan kemasyarakatan volume 4 nomor 2 2001.

akan menciptakan keseimbangan kekuasaan (*check and balances*).<sup>190</sup> Dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaikbaiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan dapat dicegah dan ditanggulangi sebaikbaiknya.<sup>191</sup>

Pasal 24 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menyatakan bahwa

“kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan” sedangkan pada ayat (2) dikatakan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah MK”.

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia dijalankan oleh dua lembaga peradilan yaitu MA dan MK<sup>192</sup>. Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dikatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan Pasal ini maka MK diberikan kewenangan untuk melakukan judicial review.<sup>193</sup> Sedangkan untuk peraturan di bawah undang-undang

190 Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2013), hal 52.

191 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal 61.

192 Sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945.

193 Menurut Mahfud terdapat beberapa jenis pengujian peraturan perundang-undangan yaitu constitutional review yang dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, judicial review dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung, legislative review yang dapat diartikan sebagai peninjauan atau perubahan undang-undang atau Peraturan Daerah oleh lembaga legislatif (DPR, DPRD, dan Pemerintah Daerah) sesuai dengan tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya atau karena terjadi perubahan kebutuhan yang tidak bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya, executive review dapat diartikan sebagai pengujian dan peninjauan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat lembaga eksekutif sendiri, Lihat Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hal 64-65.

yaitu Perpu sampai dengan Perda maka pengujiannya tetap berada di Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.<sup>194</sup>

Dalam perkembangannya terdapat beberapa kebijakan pemerintah yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, misalnya Surat Edaran Nomor 560/SE-59/ DISNAKER/XI/2015 mengenai isu rencana mogok nasional 24-27 November 2015<sup>195</sup>, dan Surat Edaran Nomor B.20/PPK/I/2014 tanggal 23 Januari 2014 yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.<sup>196</sup> Dikeluarkannya surat edaran ini telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi sebagian orang.

Selain surat edaran terdapat pula implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 mengenai pembayaran tunjangan dan gaji yang diterima oleh guru Non PNS serta keikutsertaan dalam program sertifikasi guru yang dibiayai oleh pemerintah. Para pihak yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar akibat diberlakukannya undang-undang ini kemudian mengajukan pengujian ke MK dengan Nomor Perkara Nomor 10/PUUXIII/ 2015<sup>197</sup>

Namun permohonan yang diajukan pemohon ke MK pada dasarnya lebih tepat jika dikatakan sebagai pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) bukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, karena bukan terkait regulasinya yang tidak tepat melainkan implementasi dilapangan yang menimbulkan kerugian bagi pemohon.

---

194 Yang dimaksud dengan peraturan dibawah undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Lihat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

195 Dalam surat tersebut menyatakan bahwa berkaitan dengan mogok nasional tidak sesuai dengan ketentuan UU Nomor 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, maka upah selama mogok nasional dan atau unjuk rasa secara nasional tidak dibayar;

196 Surat Edaran ini isinya mengkualifikasikan Nota Pemeriksaan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan sebagai dokumen yang bersifat rahasia sesuai dengan kepatutan dan kepentingan umum

197 Permohonan ini diajukan karena, Pemohon yang berstatus guru tidak tetap pemerintah meskipun sudah berstatus sebagai guru dalam jabatan yang mengajar pada satuan pendidikan yang didirikan oleh Pemerintah namun tidak diperbolehkan mengikuti program sertifikasi guru dalam jabatan yang dibiayai oleh Pemerintah, Lihat dalam Putusan MK No 10/PUU-XIII/2015, hal 9.

Ia selanjutnya menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan *Constitutional Review* (Pengujian Konstitusional) atas semua produk legislasi yang merupakan perangkat hukum yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam setiap sistem politik di bawah UUD 1945. Secara teoretis, di sebuah negara yang menganut konstitusionalisme, jaminan atas dilaksanakannya hak konstitusional yang terkandung dalam konstitusi diembankan kepada MK.

Hal ini karena secara legitimasi teoritis, MK merupakan lembaga yang memang berfungsi untuk mengawal dan menegakkan konstitusi karena diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara konstitusional. Kaitannya dengan ketidakpastian hukum yang timbul pasca putusan MA ini dan kedua Lembaga kekuasaan kehakiman tidak saling mengadili antar putusannya, maka kedepan harus diperjelas terlebih dahulu hierarki putusan pengadilan yang notabene adalah produk dari MA dan MK.

Manakah yang lebih tinggi antara putusan MA atukah MK, setingkat dengan apa putusan MA dan MK terkait *judicial review* tersebut. Inilah problem yang harus dijawab terlebih dahulu. Jika menilik dari beberapa negara yang memiliki dua lembaga kehakiman seperti di Amerika dan Austria, maka sistem pengujian peraturan perundang-undangan tidak dibagi dua jalur seperti di Indonesia.

Di Amerika dan Austria praktik yang dilakukan adalah menggunakan mekanisme pengujian satu lembaga negara kaitannya dengan pengujian peraturan perundang-undangan, yakni *supreme of court*. Dari perbandingan ini sudah selayaknya politik hukum di Indonesia mengarah kepada pengujian peraturan perundang-undangan satu jalur, yaitu pada Lembaga Mahkamah Konstitusi.

Jimly Asshiddiqie,<sup>198</sup> menjelaskan konsep Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang didirikan atau dibentuk untuk menyandang peran sebagai Pengawal (*The Guardian*) dan Pelindung (*The Protector*) Konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara yang menganut paham demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Ia selanjutnya menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan *Constitutional Review* (Pengujian 93 Konstitusional) atas semua produk legislasi yang merupakan perangkat hukum yang mempunyai kedudukan

198 Asshiddiqie, J. 2005. Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara. Jakarta

tertinggi dalam setiap sistem politik di bawah Undang-Undang Dasar (UUD).

Mahkamah Konstitusi di berbagai negara memiliki kewenangan yang berbeda-beda tergantung dari kewenangan yang diberikan oleh konstitusi masing-masing negara. Adapun ketentuan mengenai pembentukan MK di Indonesia diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yang memberikan empat kewenangan dan satu kewajiban bagi MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji UU terhadap UUD;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
5. Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Amandemen UUD 1945 (1999–2002) telah menghasilkan sejumlah perubahan dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu lembaga yang lahir usai amandemen ketiga tanggal 9 Nopember 2001 adalah MK. Dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, dijelaskan mengenai kewenangan MK yakni:

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.

Pengujian konstitusional yang ditawarkan oleh Pasal 24C UUD 1945 baru sebatas Pengujian Undang-Undang (PUU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Seorang maupun kelompok warga negara dapat mengajukan

permohonan pengujian undang-undang apabila dengan berlakunya sebuah pasal atau bagian dalam UU bertentangan dengan UUD 1945. Tercatat, sejak tahun 2003 berdiri hingga 25 Oktober 2009, MK telah menerima permohonan PUU sebanyak 300 perkara.

Dari 300 perkara tersebut, sebanyak 55 permohonan dikabulkan dan sisanya ditolak, tidak diterima atau ditarik kembali oleh pemohon yang bersangkutan. Pengertian dari dikabulkannya 55 permohonan adalah bahwa putusan MK telah menyatakan bahwa berlakunya sebuah pasal dalam UU maupun keseluruhan UU yang diputuskan oleh legislatif bertentangan dengan UUD 1945.

Akibat hukum yang ditimbulkan adalah tidak berlakunya UU atau pasal dalam UU tersebut secara otomatis. Salah satu pengujian UU yang dikabulkan permohonannya adalah perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dampak dari dikabulkannya permohonan pemohon adalah dicabutnya keseluruhan UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Pemohon yang merupakan sejumlah Gabungan LSM Indonesia merasa hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Pemohon beranggapan bahwa UU tersebut yang memperbolehkan privatisasi listrik adalah bertentangan dengan Pasal 28 dan Pasal 33 UUD 1945 yang berkenaan dengan hak asasi dan perekonomian rakyat. Setelah persidangan lebih dari satu tahun kemudian MK memutuskan mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan bahwa UU Nomor 20 Tahun 2002 bertentangan dengan UUD 1945.

Melalui contoh di atas, dapat dicermati bahwa MK memberikan tafsir atas Pasal 33 UUD 1945 sebagai keharusan negara untuk menguasai segala sumber ekonomi masyarakat juga mencakup pada penguasaan terhadap listrik. Oleh karena itu, amanat konstitusi untuk 98 menguasai SDA dan sumber daya ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak tidak dapat diwakili oleh swasta melalui program privatisasi.

Berdasarkan uraian tersebut maka, kaitannya dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dan jika diakomodirnya, berdasarkan hasil kajian MPR memilih TAP MPR sebagai produk hukum yang tepat dalam mengatur

PPHN. Beberapa alasannya diantaranya, kedudukan TAP MPR lebih kuat daripada UU, tidak dapat di *judicial review* ke MK, dapat dijadikan batu uji dalam pengujian undang-undang baik terhadap UUD maupun terhadap TAP MPR itu sendiri, prosedur perubahan lebih mudah. Hadirnya TAP MPR sebagai wadah haluan negara sekilas mirip dengan GBHN di masa lalu.

Dimana, MPR dapat mengeluarkan dua jenis TAP. Pertama, TAP yang bersifat menetapkan (*beschikking*) yang umumnya bersifat individual, kongkrit, dan final. Kedua, TAP yang bersifat mengatur (*regeling*) yang umumnya bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*einmahlig*).

Pasca amandemen, kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP dihapuskan. Kini, MPR hanya berwenang mengeluarkan TAP sebatas bersifat penetapan, misalnya untuk menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan bersifat mengatur ke dalam (*intern regel*) seperti berkaitan dengan tata kelola lembaga MPR itu sendiri.

Jika hendak mengeluarkan TAP MPR yang berisi PPHN, MPR menambah kewenangannya melalui mekanisme amandemen UUD 1945. Perubahan tersebut dapat memberi batasan bahwa, MPR hanya dapat mengeluarkan TAP MPR dalam rangkai pengaturan PPHN. Sehingga limitasi ini jelas dan tidak membuat *abuse of power* di masa mendatang.

Dalam konteks negara hukum, terdapat berbagai jenis dan jenjang kebijakan publik yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan undang-undang Nomor 12 tahun 11, definisi peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan UU nomor 12 tahun 2011, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sesuai urutan dari yang tertinggi adalah :

1. Undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 (UUD 1945)
2. Ketetapan majelis permusyawaratan rakyat (tap MPR)
3. Undang-undang (UU) atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu)

4. Peraturan pemerintah (pp)
5. Peraturan presiden (perpres)
6. Peraturan daerah (perda) provinsi
7. Peraturan kabupaten atau kota

Pengaturan tentang hierarki perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam empat peraturan, yaitu :

1. Ketetapan MPRS nomor XX tahun 1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan republik Indonesia;
2. Ketetapan MPR nomor III tahun 2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan;
3. Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
4. Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Substansi keempat peraturan tersebut mengatur secara berbeda atas jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Salah satu perbedaan paling mendasar pada keempat peraturan di atas yaitu mengenai keberadaan ketetapan MPR (Tap MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan produk kebijakan politik dan kebijakan hukum lembaga permusyawaratan rakyat tersebut disebutkan dalam hierarki sebagaimana diatur dalam tap MPRS nomor XX tahun 1996 dan tap MPR nomor III tahun 2000, namun tidak demikian pada undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (UU No. 10 tahun 2004). Pasal 7 ayat (1) UU No tahun 2004 ‘mengeluarkan’ tap MPR dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada dalam hierarki.

Perlu kiranya kita satupahamkan bahwa PPHN merupakan haluan negara yang menuntut penyelenggaraan pemerintahan negara. Lembaga peradilan, dalam hal ini MK, tidak memiliki kewenangan untuk menguji

haluan negara terhadap peraturan di atasnya (UUD NRI 1945). Hal ini disebabkan: 1) MK tidak memiliki cukup legitimasi demokrasi. Haluan negara ditetapkan oleh lembaga legislatif yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sedangkan hakim MK hanya dipilih oleh 3 lembaga negara (DPR, Presiden, MA).

Ketiga lembaga yang memilih MK itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, maka legitimasi MK hanya sebatas lembaga yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat; 2) haluan negara sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan negara tidak dapat dibatalkan oleh fungsi yudisial. Alasan pertama, MK adalah negative legislator, sedangkan MPR adalah positive legislator. MK hanya bewenang menafsirkan norma, bukan membuat norma. Alasan kedua, haluan negara bukan ranah MK. MK tidak mungkin menguji haluan negara yang telah tertuang dalam TAP MPR terhadap UUD. Penafsiran MK akan mengubah arah kebijakan yang telah disepakati di haluan negara. Atas alasan tersebut, PPHN tidak bisa diuji oleh MK.

Di sinilah PPHN dapat dijadikan batu uji, karena TAP MPR yang memuat PPHN bersifat regeling. Artinya, PPHN merupakan norma yang dapat dijadikan batu uji terhadap norma-norma lainnya. Dalam praktik kenegaraan, PPHN akan dijadikan dasar pembuatan peraturan yang baru atau dasar penyesuaian aturan yang lama agar sejalan dengan PPHN. Dalam pelaksanaannya nanti, pasti terjadi penyimpangan norma yang berakibat tidak atau kurang terpenuhinya hak warga negara. Jika hal ini terjadi, maka peraturan tersebut dapat diuji terhadap TAP MPR PPHN.

#### **D. Implikasi Pokok-Pokok Haluan Negara Terhadap Penguatan System Presidensiil.**

Pada nyatanya, tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) merupakan salah satu tolak ukur bagi Presiden dan seluruh lembaganya untuk meningkatkan perkembangan dalam negara. Lebih dari itu dikenal bahwa sistem presidensiil merupakan sistem pada sebuah negara yang dipimpin oleh lembaga eksekutif selaku kepala negara dan kepala pemerintah.

“Kinerja Presiden sekaligus seluruh lembaganya pun dapat dinilai melalui Pokok-Pokok Haluan Negara.”

Di Indonesia, aforisme tersebut teruji validitasnya pada desain UUD 1945 sebelum perubahan yang melahirkan pemimpin yang diktator dikarenakan dua sebab pertama, terjadinya *executive heavy* dan kedua, tidak berjalannya *check and balances*.<sup>199</sup> Melalui ini, dapat diketahui bahwa peran Presiden selaku lembaga eksekutif perlu diikutinya transparansi dalam menjalankan pokok-pokok Haluan negara.

Lebih-lebih keberlakuan *check and balances* merupakan salah satu asas yang mampu membuktikan kinerja lembaga negara dan juga menyesuaikan kinerja sebuah lembaga dengan yang lain sebagaimana visi dari sebuah Presiden tidak hanya dijalankan untuk beberapa lembaga saja tetapi adanya kesetaraan pembagian fungsi dan kewenangan masing-masing.

Berbicara mengenai *check and balances*, G Marshal mengatakan bahwa prinsip tersebut merupakan ciri dari doktrin pemisahan kekuasaan. Menurutnya, setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen.<sup>200</sup>

Namun perlu diketahui, peran lembaga eksekutif dalam mengimplikasikan pokok-pokok haluan negara harus dijalankan dengan adanya ‘mempresentasikan rakyat’ sehingga peran *check and balances* hanyalah mencegah terjadinya diktaktor. Secara khusus tentu diperlukan bantuan dari lembaga legislatif, seperti MPR dan DPR dalam melakukan penegakan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Mengingat kembali pada pasca amandemen ke-4 UUD 1945, terdapat 2 hal yang menjadi sorotan utama yaitu penguatan Presiden dan dilemahkannya MPR. Presiden disini mempunyai kewenangan terhadap eksekutif, legislatif, dan yudikatif dimana Presiden juga tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen sehingga kewenangan Presiden sangatlah besar hingga UUD 1945 merupakan satu-satunya aturan yang membatasi pelampauan kewenangannya. Pada hal ini, perlu diketahui bahwa dengan diciptakannya Pokok-Pokok Haluan Negara yang dirancang oleh Presiden harus disosialisasikan kepada masyarakat dan dilaksanakan oleh seluruh

199 Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti. 2014. Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hal. 89.

200 Jimly Asshiddiqie. 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 22.

pemerintahan negara.

Di samping itu, kehadiran PPHN melalui bentuk hukum TAP MPR dianggap tidak perlu selalu dihadapkan dengan sistem Presidensial, karena PPHN tidak serta merta menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang bisa meminta pertanggungjawaban Presiden dan memberhentikannya karena melanggar PPHN.

Penguatan PPHN sudah menjadi hal yang tidak biasa didengar pada kalangan politik, tentu hal tersebut mengangkat sebuah pertanyaan “Apakah dengan dikembalikannya PPHN mampu menguatkan sistem presidensiil yang dijalankan?”. Satu kata yang mampu menjawabnya adalah iya. Hal tersebut tentu sudah dikaji dengan beberapa argument yang mendukung.

Sistem presidensiil yang mengangkat Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintah tentu membuat lembaga eksekutif tersebut mempunyai kewenangan dan fungsi yang kuat. Tetapi sesuai dengan beberapa pasal yang diamandemen, kinerja Presiden khususnya terhadap PPHN diawasi dengan lembaga legislative yaitu MPR yang mempunyai fungsi dalam meneliti lebih lanjut terkait prosedur dan realisasi rancangan pembangunan di PPHN.

Tidak hanya itu sistem pemakzulan atau impeachment yang diangkat akan melibatkan MK dalam pemutusan apabila Presiden telah dibuktikan melanggar kesesuaian PPHN. Diketahui bahwa sebelum amandemen, pemakzulan tersebut hanya terjadi karena beberapa suara dari legislatif, namun diketahui bahwa pelanggaran merupakan sebuah etika atau tindakan yang telah membatasi limitasi dan perlu melibatkan pihak lembaga kehukuman yaitu lembaga yudikatif dalam memeriksa dan mengadili perkara terkait hal tersebut. Selain itu PPHN hanya mengatur hal-hal pokok saja yang memuat arahan untuk ditindaklanjuti dalam program pembangunan yang akan disusun oleh presiden dan lembaga negara lainnya sesuai dengan kewenangannya.

## **E. Implikasi Pokok-Pokok Haluan Negara Terhadap Mekanisme Pemakzulan Presiden.**

Seperti yang telah kita ketahui, bahwa sesuai pasal 6 (A) ayat 1 UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Earl of Balfour<sup>201</sup> mengemukakan pendapatnya tentang sistem pemerintahan yang menerapkan pemilihan presiden dan wakil presiden sebagai berikut:

“Under the Presidential system, the effective head of the national administration is elected for a fixed term. He is practically irremovable. Even if he is proved to be inefficient, event if he becomes unpopular, even if his policy is unacceptable to his countrymen, he and his methods must be endured until the moment comes for a new election”.

Pemakzulan berdasarkan KBBI; makzul: berhenti memegang jabatan, turun takhta. Memakzulkan: 1. Menurunkan dari takhta, menurunkan dari jabatan. 2. Meletakan jabatannya sebagai raja, berhenti sebagai raja. Tetapi didalam UUD 1945 sendiri, tidaklah digunakan kata pemakzulan melainkan istilah; diberhentikan dan pemberhentian.

Pemakzulan presiden diatur dalam Pasal 7A UUD 1945;

“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.” Dan Dalam penjelasan UUD 1945 angka VII Alinea ketiga<sup>202</sup>,” menentukan: “Jika Dewan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban presiden.”

201 Berger, Raoul Impeachment, The Constitutional Problems, (Bantam Books, USA 1974) sebagaimana dikutip oleh Z. Baharuddin, 1957: hlm.354.

202 Berdasarkan ketentuan H Aturan Tambahan yang ditetapkan dalam Perubahan Keempat UUD 1945, Penjeiasan UUD 1945 bukan lagi bagian dari UUD 1945.

Pokok pokok Haluan negara ini penting dalam proses pemakzulan presiden, karena dengan adanya sistem PPHN ini, pemakzulan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh MPR. Apabila presiden dan/atau wakil presiden melakukan penyimpangan terhadap PPHN, sesuai aturan hukum yang telah ada, presiden/wakil presiden diberhentikan. Numun, PPHN ini nantinya akan mengatur lebih lanjut bahwasannya dalam memutuskan pemadzulan tersebut, MPR harus terlebih dahulu melalui Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan, dan Mahkamah Konstitusi yang dapat memutuskannya.

Jadinya akan ada mekanisme yang jelas dan konsisten dalam pemakzulan presiden. Karena seperti yang kita ketahui, UUD sekarang mengatur pemakzulan presiden itu melalui 3 lembaga negara yaitu DPR mengusulkan, lalu MK memeriksa, memutus dan mengadili, lalu MPR memutuskan usul pemberhentian presiden tersebut.

Seperti yang kita semua ketahui bahwa Negara Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, yang berarti tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*)<sup>203</sup>.

Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowsk “The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government”<sup>204</sup>. Kedudukan Presiden dalam sistem pemeritahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berisi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut

---

203 [http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=188227&val=6466&title=KEDUDUKAN%20PRESIDEN%20DALAM%20SISTEM%20PEMERINTAHAN%20PRESIDENSIAL%20Tel\\_\\_\\_\\_\\_aah%20Terhadap%20Kedudukan%20dan%20Hubungan%20Presiden%20dengan%20Lembaga%20\\_\\_\\_\\_\\_0Negara%20yang%20Lain%20dalam%20Undang-Undang%20Dasar%20NRI%20Tahun%201945](http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=188227&val=6466&title=KEDUDUKAN%20PRESIDEN%20DALAM%20SISTEM%20PEMERINTAHAN%20PRESIDENSIAL%20Tel_____aah%20Terhadap%20Kedudukan%20dan%20Hubungan%20Presiden%20dengan%20Lembaga%20_____0Negara%20yang%20Lain%20dalam%20Undang-Undang%20Dasar%20NRI%20Tahun%201945) diakses pada tanggal 07 Juni 2021

204 Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot. Boston Untversity International Law Journal .Vol. 2: 29

ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.<sup>205</sup> Dengan demikian, maka presiden memegang kekuasaan kepala negara dan juga kekuasaan kepala pemerintahan.

Dalam hal pemberhentian presiden, UUD 1945 telah mengatur secara jelas prosedur yang seharusnya diterapkan apabila presiden/wakil presiden terbukti melanggar ketentuan UU, dalam pasal 7A dan 7B UUD 1945. Singkatnya, pemberhentian presiden yang dilakukan oleh MPR hanya dapat dilakukan atas usul DPR yang harus dibuktikan kebenarannya melalui pemeriksaan lanjut yang dilakukan oleh MK, jika telah mendapat 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.

Baru MK dapat memproses dan memutus usul dari DPR yang kemudian DPR akan menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dan kemudian Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi sesuai UUD 1945, proses pemberhentian presiden merupakan sebuah rangkaian prosedur yang jelas dan merupakan keputusan matang dari tiga Lembaga negara yang ada di negara kita.

Pengaturan terkait impeachment Presiden sebagaimana diatur pada 7A dan 7B membawa hal yang krusial terkait apabila adanya pelanggaran terhadap PPHN oleh Presiden. Diketahui sebelumnya bahwa pemakzulan presiden hanya berpusat pada beberapa suara legislatif yang mampu memutarakan keputusan asalkan suara tersebut tetap melebihi batas maksimum. Namun dengan adanya kewenangan yang diamandemen dimana fungsi MK (Mahkamah Konstitusi) ditingkatkan dan diberikan kewenangan untuk mengadili dan memutuskan apakah berhak bagi Presiden untuk seterusnya dikembalikan menjabat atau diputuskan masa

<sup>205</sup> Bagir Manan. Op. cit, hlm 122

jabatannya.

Tentu, pelanggaran yang dilakukan Presiden terhadap PPHN merupakan tugas dari lembaga yudikatif khususnya MK untuk meneliti lebih lanjut mengenai pelanggaran yang dilakukan harusnya dihukum dengan cara yang seperti apa. Terhadap masalah tersebut, timbulnya *check and balances* yang kuat terkait tugas dan kewenangan masing-masing khususnya dalam pemakzulan presiden sebagaimana pemberhentian tersebut tidak semata-mata dari suara legislatif saja tapi adanya pemutusan dari pihak Mahkamah Konstitusi yang paham terkait pelanggaran Presiden terhadap PPHN.

Impeachment atau pemakzulan Presiden merupakan prosedur kudeta konstitusional terhadap Presiden. Status quo, impeachment diatur dalam Pasal 7A UUD NRI 1945. *Impeachment* dapat dilakukan jika Presiden 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.

*Impeachment* disini dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda. Pertama, impeachment akibat Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, yakni jika presiden tidak menjalankan kewajibannya dalam melaksanakan PPHN sebagaimana mestinya. *Impeachment* jenis ini dijalankan prosedur *status quo* sebagaimana tertuang dalam Pasal 7A. Kedua, impeachment terjadi dengan tidak diterimanya laporan pertanggungjawaban Presiden dalam melaksanakan PPHN.

*Impeachment* ini dekat dengan nuansa GBHN di masa lalu, dimana Presiden BJ Habibie ditolak pertanggungjawabannya oleh MPR yang kemudian penolakannya itu ditetapkan dalam TAP MPR III/MPR/1998. *Impeachment* jenis ini menggabungkan pertanggungjawaban Presiden selaku kepala negara secara umum dan pelaksana PPHN.

PPHN tidak hadir untuk membuka peluang impeachment. Sebab, PPHN dipraktikkan ketika kedudukan Presiden setara dengan MPR dalam sistem pemerintahan presidensiil. PPHN tidak mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tidak pula mengubah sistem presidensial menjadi parlementer.

### 3. Konstruksi Ideal Pengaturannya Pokok-Pokok Haluan Negara dalam UUD 1945.

Haluan negara yang pernah di Indonesia mulai dari ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara. Haluan negara pada masa Orde Baru, sejak tahun 1969 hingga 1998, tercatat terdapat 6 (enam) Ketetapan MPR (Tap MPR) tentang GBHN, yaitu: 1) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973; 2) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978; 3) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983; 4) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988; 5) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993; dan 6) Tap MPR Nomor II/MPR/1998.<sup>206</sup>

Pada masa reformasi lahir GBHN terakhir melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. GBHN 1999-2004 mempunyai materi muatan yang berbeda dengan GBHN zaman Orde Baru, dengan perubahan yang cukup fundamental.<sup>207</sup> Pada zaman Orde Baru, GBHN merupakan Haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara.

Setelah masa orde baru berlalu, penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden dan wakil Presiden. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur bahwa, kepada Presiden dan Wakil Presiden diberikan tugas menyusun arah dan strategi pembangunan Nasional selama 5 tahun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presidensiil yang berpedoman pada cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Hal ini juga selaras dengan salah satu persyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasal 15 huruf e UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan pemerintahan.<sup>208</sup>

206 I Wayan Sudirta "Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" *Jurnal Yuridis* Vol. 7 No. 2, Desember 2020: halaman 268

207 Ibid, hlm 268-269

208 Siti Marwijah, Nunuk Nuswardani. "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah

Namun seiring berjalannya waktu, RPJPN dirasa belum mampu berperan sebagai haluan negara dan belum dapat disebut sebagai Haluan Negara. Oleh karena itu belakangan ini muncul upaya untuk menata kembali sistem perencanaan pembangunan nasional agar dapat menjamin arah dan kepastian pembangunan dalam system ketatanegaraan Indonesia melalui rekonstruksi Haluan Negara. Rekonstruksi akan dilakukan dengan amandemen terbatas UUD 1945.

Profesor. Dr. Ravik Karsidi M.S. menyatakan bahwa ada tiga skenario dalam konsep revitalisasi GBHN untuk mewujudkan haluan negara tersebut :

1. Skenario pertama, adalah menginisiasi amandemen UUD NRI 1945 secara terbatas. Tujuannya untuk meninjau ulang keberadaan MPR, sekaligus memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara. Namun, jika agenda itu yang dipilih maka diperlukan prasyarat politik berupa konsensus nasional melalui fraksi-fraksi dan perwakilan DPD di MPR. Dengan demikian konsensus itu mencerminkan kesepakatan seluruh elemen bangsa.
2. Skenario kedua, merevisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD (MD3), serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2007 harus diubah agar penyusunan rencana pembangunan tidak terpusat di pemerintah. Tujuannya agar lembaga-lembaga negara lainnya secara bersama-sama bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya, dalam UU tentang MPR dimasukkan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan haluan negara.
3. Skenario ketiga, adalah menciptakan konvensi ketatanegaraan. Lembaga-lembaga negara DPR, DPD, dan MPR, mengadakan *joint session* untuk menyusun haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang dan memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi

---

dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia” *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 1, Juni 2014: halaman 90

saat presiden kampanye. Fokus dan skala prioritas itu harus mengacu kepada haluan yang ditetapkan sesuai hasil joint-session MPR, DPR, dan DPD. Menjelang 6 bulan usai mandat kepresidenan, MPR, DPR, dan DPD harus melakukan evaluasi dan memberikan catatan-catatan kemajuan yang dicapai dari pelaksanaan haluan negara. Skenario ini membutuhkan perubahan UU MD3 dan Peraturan Tata Tertib masing-masing<sup>209</sup>

Ketua MPR RIB Bambang Soesatyo memaparkan untuk menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) diperlukan amandemen terbatas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Hanya akan ada penambah ayat di Pasal 3 dan Pasal 23 UUD NRI 1945 dalam amandemen terbatas UUD NRI 1945.

Dalam Diskusi Akademik ‘Urgensi Amandemen Terbatas Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) untuk Kesenambungan Pembangunan ketua DPR menyatakan Penambahan satu ayat pada Pasal 3 yang memberi kewenangan kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan PPHN. Sementara penambahan satu ayat pada Pasal 23 mengatur kewenangan DPR menolak RUU APBN yang diajukan presiden pasca 2024 apabila tidak sesuai PPHN. Selain itu tidak ada penambahan lainnya dalam amandemen kelima UUD NRI 1945. Termasuk, wacana penambahan masa jabatan presiden menjadi tiga periode ataupun perubahan sistem presidensial. Justru kita perkuat, dari visi-misi presiden menjadi visi-misi negara melalui PPHN,”<sup>210</sup>

Pasca-Orde Baru, GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN.<sup>211</sup>

Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka

209 diakses pada tanggal 06 Juni 2021 pada laman <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>

210 <https://www.mpr.go.id/berita/Bamsot:-Hadirkan-PPHN,-Amandemen-Terbatas-UUD-NRI-1945-Hanya-di-Pasal-3-dan-23-UUD-NRI-1945> diakses pada tanggal 07 Juni 2021

211 Dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara”.

Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Salah satu argumentasi utama mengapa perlu menghidupkan GBHN adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pascareformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu mereka juga menyoroti soal kesinambungan program-program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintahan.

Dalam beberapa waktu terakhir, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen UUD 1945 mulai menimbulkan persoalan. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang merupakan tujuan negara dalam mengamankan subsidi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menyangkut keberadaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)<sup>212</sup>. Salah satu kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara dihilangkan.<sup>213</sup>

Kedudukan lembaga-lembaga negara yang sejajar, dalam kondisi tertentu seringkali menimbulkan gesekan. Ketika terjadi gesekan tersebut semacam tidak ada lembaga yang dapat menengahi. Selain itu, muncul juga persoalan terkait dengan ketidakjelasan arah pembangunan nasional, karena pemerintah dinilai tidak memiliki *road map* yang jelas.

Berdasarkan sejumlah persoalan tersebut, muncul wacana untuk memperkuat kembali kedudukan MPR. Namun demikian, dalam praktiknya semacam ada tembok besar yang menghalangi keinginan untuk memperkuat kedudukan MPR tersebut.

Bukan terkait dengan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan. Kekuasaan tertinggi negara justru disatukan bukan dipisahkan dalam satu lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (MPR).<sup>214</sup> Ketentuan tersebut kemudian Permusyawaratan Rakyat (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945) dipertegas didalam

---

212Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas, "Problematika Model Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," no. (t.t.): 15.

213Dwi Haryadi, "Reformulasi Kewenangan Mpr Pasca Amandemen UUD Nri 1945," *Progresif* 12, no. 1 (2018): 2048–2055.

214Frits M. Dapu, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen Uud 1945," *LEX ADMINISTRATUM* 2, no. 3 (2014).

Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi —kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat.<sup>215</sup>

Terdapat beberapa ketidakharmonisan dalam sistem perencanaan pembangunan saat ini yaitu antara lain:<sup>216</sup>

1. Disharmoni peraturan perundang-undangan perencanaan pembangunan;
2. Disharmoni antara Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah;
3. Tidak adanya kewajiban Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk mengacu pada RPJM.

Ketidakmampuan RPJPN mengkonsolidasi program-program yang berbeda antara Presiden yang satu dan Presiden berikutnya mengakibatkan rencana pembangunan tidak berkesinambungan. Berdasarkan latar belakang tersebut, saat ini mulai tumbuh keinginan untuk merevitalisasi GBHN sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional.

Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi GBHN, karena belum tentu konsep GBHN di masa lampau masih relevan dengan sistem ketatanegaraan saat ini. Selain itu, kehadiran GBHN pasti berimplikasi pada perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satu contohnya adalah kehadiran GBHN berpotensi akan mengubah struktur, fungsi, tugas, kewenangan serta hubungan kewenangan antarorgan-organ kenegaraan. Oleh karena itu, perlu dikaji kembali konsep perencanaan pembangunan model GBHN ini agar relevan dengan kondisi kekinian.

Dapat disimpulkan perencanaan pembangunan saat ini banyak mengalami kekacauan, benturan dan tidak ada kesinambungan. Dalam era reformasi panduan perencanaan pembangunan tetap ada yaitu Rencana

215 Alsidik Syahputra, Dodi Haryono, dan Junaidi Junaidi, “Restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau* 2, no. 2 (2015).

216 Imam Mahdi, *Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*, (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012), h. 137.

Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) yang memiliki kemiripan dengan GBHN dalam perspektif teori modernisasi pembangunan.

Oleh karena itu kekacauan, benturan perencanaan pembangunan itu bukanlah disebabkan oleh ketiadaan panduan, namun lebih pada perubahan sistem kekuasaan negara yang semakin horisontal sehingga tidak ada lembaga negara yang mampu mengontrol secara penuh perencanaan pembangunan dari pusat sampai daerah sebagaimana terjadi pada era Orde Baru.

Perlu mensatupahamkan bahwasannya 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 Garis-garis 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;

Pedoman Pembangunan yang ada pasca Reformasi bersifat pedoman teknokratis berupa: a) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025; dan c) Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang disusun berdasarkan Visi dan Misi calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Selain itu, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya Ketetapan

MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku juga merupakan pedoman (haluan) pelaksanaan pembangunan nasional; Ketersebaran haluan/pedoman pelaksanaan pembangunan nasional perlu dilakukan penataan kembali secara komprehensif agar terdapat satu haluan negara yang utuh dan komprehensif.

Terdapat 3 (tiga) pilihan, yaitu: a) Diatur langsung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Diatur melalui Ketetapan MPR; dan c) Diatur melalui Undang-Undang. Dari ketiga pilihan bentuk hukum, masing-masing terdapat kelebihan dan kekurangan.

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

Maka, agar menjadi suatu kekuatan dan memberikan kepatuhan hukumnya, tentu urgensi untuk memberikan dampak yang luas dan merata, diaturnya dalam UUD NRI 1945 menjadi suatu landasan yang memberikan kepastian hukum bagi semuanya. Namun, perlu digaris bawahi harus dipastikan norma yang berlaku memihak kepada rakyat seluruhnya.

Konstruksi ideal pengadopsian PPHN dalam UUD 1945 dapat diformulasikan sebagai berikut:

1. Kewenangan membentuk dan menetapkan PPHN ada di MPR, tetapi MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, kedudukan MPR tetap seperti hasil amandemen UUD 1945 dengan penerapan prinsip *checks and balances*;
2. Presiden dan jajarannya sebagai eksekutif diberi kewajiban untuk melaksanakan PPHN, tetapi mengingat Presiden bukan lagi mandataris MPR, maka PPHN tidak bisa serta merta dijadikan alasan untuk memakzulkan Presiden;
3. Alasan tidak menjalankan PPHN hanya dapat dijadikan alasan untuk memkazulkan Presiden setelah diperiksa dan diuji terlebih dahulu di Mahkamah Konstitusi;

4. Pengadopsian PPHN tetap mengikuti upaya memperkuat sistem presidensial dengan pemilihan langsung yang tidak bisa diganggu gugat;
5. Mengingat PPHN ini dimuat dalam TAP MPR, maka terkait dengan mekanisme constitutional review di Mahkamah Konstitusi, PPHN bisa saja dijadikan batu uji dalam uji materi suatu undang-undang.



## BAB III

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

#### A. LANDASAN FILOSOFIS

Setiap negara tentunya memiliki *filosofische grondslag* yang berbeda sesuai dengan cita-cita, tujuan dan nilai-nilai kehidupan berbangsa dan bernegara masing-masing negara. Pada dasarnya filosofische grondslag berisi konsep dan prinsip yang dimanfaatkan suatu negara dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Bagi bangsa Indonesia filosofische grondslag tersebut tiada lain adalah Pancasila sebagaimana disampaikan oleh Bung Karno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945 di depan BPUPKI. Menurut Soekarno kelima sila yang termuat dalam Pancasila merupakan unsur “meja statis” yang menyatukan bangsa Indonesia, sekaligus *leitstar* (bintang pimpinan) dinamis yang memadu perkembangan bangsa ke depan.<sup>217</sup>

Dalam konteks kehidupan bernegara Pancasila sebagai *filosofische grondslag* memiliki posisi strategis dalam rangka menyangga konstitusionalisme Indonesia. Sebagaimana dikatakan William G. Andrews bahwa tegaknya konstitusionalisme di zaman modern bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:<sup>218</sup>

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

Keberadaan Pancasila sebagai filosofische grondslag adalah untuk menunjang pemenuhan elemen pertama yang berkenaan dengan kesepakatan tentang cita-cita dan tujuan bersama di suatu negara.

217 Yudi Latif, Pancasila sebagai Titian Pendidikan Karakter, makalah disampaikan dalam Kongres Pancasila yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI, Gedung Nusantara V MPR RI Jakarta, 30 Mei 2012, hlm. 3.

218 Jimly Asshiddiqie, Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi, makalah dalam jimly.com/makalah/3/ideologi\_pancasila\_dan\_konstitusi.doc, diakses pada tanggal 01 Agustus 2018, hlm. 6.

Sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945, terdapat empat tujuan atau cita-cita ideal negara Indonesia yaitu: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) meningkatkan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.<sup>219</sup> Keempat tujuan di atas tentunya hanya akan dapat terwujud apabila menggunakan Pancasila sebagai dasar filosofis dan prinsip dalam bernegara yang mencakup lima prinsip, yaitu:<sup>220</sup>

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan
5. Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sebagai sistem nilai filsafati, Pancasila menjadi dasar dan acuan bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh sebab itu, Pancasila menjadi sumber nilai, sekaligus standar moral bagi penyelenggaraan negara dan pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam perubahan UUD NRI 1945.<sup>221</sup>

Selain itu, Pancasila sebagai akar dari cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan.<sup>222</sup> Sejalan dengan itu maka, pembentukan peraturan perundang-undangan di

---

219Ibid.,

220Ibid.,

221 Hamdan Zoelva, Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Perspektif Kehidupan Beragama, Sosial, dan Budaya Melalui Putusan MK, makalah disampaikan pada Kongres Pancasila IV Tahun 2012, diselenggarakan oleh Universitas Gajah Mada didukung oleh Mahkamah Konstitusi RI dan Majelis Perwakilan Rakyat RI, Yogyakarta, tanggal 31 Mei – 1Juni, 2012, hlm. 1.

222B. Arief Sidharta, Ilmu Hukum Indonesia, (Bandung: FH Unika Parahyangan, 2010), hlm. 27.

Indonesia termasuk Undang-undang Dasar 1945 seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.

Nilai filsafati Pancasila yang harus dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya dan secara umum dalam pembentukan Undang-undang dasar 1945 adalah “nilai keadilan” sebagaimana termaktub dalam sila kedua dan kelima Pancasila. Dalam Sila kedua disebutkan “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, sementara dalam sila kelima disebutkan “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Hal tersebut juga sebenarnya sesuai dengan nilai-nilai dasar dari hukum itu sendiri yang menurut Gustav Radbruch setidaknya ada tiga, yaitu keadilan, kegunaan dan kepastian hukum.<sup>223</sup> Namun yang menjadi pertanyaan kemudian demikian, falsafah keadilan mana yang menjadi dasar pijakan, mengingat begitu banyak teori keadilan dengan falsafahnya masing-masing. Tentu dalam konteks pengamademenan Undang-undang Dasar 1945 di Indonesia falsafah keadilan Pancasila yang digunakan.

Falsafah keadilan Pancasila sebagaimana tertuang dalam sila kedua dan kelima pada dasarnya bertitik tolak pada ideologi tradisional komunalisme. Sehingga nilai kebersamaan (kolektivisme) dan kekeluargaan menjadi ciri khas yang sangat menonjol dalam falsafah keadilan Pancasila.<sup>224</sup> Hal tersebut dapat dipahami karena nilai-nilai tersebut memang lahir dan tumbuh berkembang dalam budaya tradisional Indonesia. Makanya Soekarno pernah mengatakan apabila kelima sila Pancasila tersebut diperas kembali menjadi satu sila, maka sila tersebut adalah “gotong royong”.<sup>225</sup> Oleh karena itu, salah satu nilai dasar dalam

---

223 Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 19.

224 Justus M. Van Der Kroef, “Pantjasila: The National Ideology of the New Indonesia”, *Philosophy East and West* 4, No.3, 1954, hlm. 226-244.

225 Dalam sidang BPUPK Soekarno pernah megatakan sebagai berikut: “... saya minta dan menangis kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali faham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang- Undang Dasar kita yang dinamakan “rights of the citizens” yang sebagai dianjurkan Buat apa kita membikin grondwet, apa gunanya grondwet itu kalau ia tak dapat mengisi perutnya orang yang hendak mati kelaparan. Grondwet yang berisi “droits de l’ homme et du citoyen” itu, tidak bisa menghilangkan oleh Republik Prancis itu adanya” “...kelaparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, faham tolong-menolong, faham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap faham individualisme dan liberalisme dari padanya”. Dikutip dari pidato Soekarno tanggal 15-7-1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh RM. A.B. Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 352.

falsafah keadilan Pancasila adalah keadilan kolektif yang menitikberatkan pada keadilan yang dirasakan secara bersama-sama dalam nuansa kekeluargaan. Dengan kata lain, keadilan yang mendahulukan keadilan komunal daripada keadilan individual.

Selanjutnya keadilan dalam falsafah Pancasila dapat dimaknai sebagai “kesamaan”. Hal tersebut dapat dilihat dari sila kelima yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” yang bermakna bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama (*equality*) dalam memperoleh keadilan. Pemaknaan ini sejalan dengan pendapat Aristoteles yang menatakan bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Akan tetapi, Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit yang sama hak dan kewajibannya. Persamaan ini mengartikan bahwa kesamaan hak yang sama bagi semua masyarakat dalam memperoleh keadilan hak asasinya. Sedangkan kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan bagiannya.<sup>226</sup>

Aristoteles menekankan teorinya pada perimbangan atau proporsi. Menurutnya di dalam negara, segala sesuatunya harus diarahkan pada cita-cita yang mulia yaitu kebaikan dan kebaikan itu harus terlihat lewat keadilan dan kebenaran. Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan Aristoteles, dapat dilihat dari apa yang dilakukannya bahwa kesamaan hak itu haruslah sama diantara orang-orang yang sama (*fairness in human action*).<sup>227</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka perubahan atau amandemen Undang-undang Dasar 1945 ini tentunya harus didasarkan pada falsafah keadilan

226 J.H. Rapar, Filsafat Politik Plato, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 82. Teori keadilan Aristoteles berdasar pada prinsip persamaan. Dalam versi modern teori itu dirumuskan dengan ungkapan bahwa keadilan terlaksana bila hal-hal yang sama diperlukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama diperlakukan secara tidak sama. Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Sementara keadilan komutatif menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil diantara beberapa manusia pribadi yang setara, baik diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Dalam hubungan ini maka suatu perserikatan atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya, akan tetapi hubungan antara perserikatan dengan perserikatan atau hubungan antara perserikatan dengan manusia fisik lainnya, maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian keadilan komutatif. Lihat dalam Ibid.,

227 Ibid.,

Pancasila, yaitu keadilan yang menitikberatkan pada nilai kolektif dan kekeluargaan serta keadilan yang berdasar pada asas persamaan (equality) dan proporsionalitas.

Secara normatif landasan idiil perencanaan pembangunan Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Secara ideologis sistem perencanaan pembangunan nasional dalam GBHN berorientasi kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme); Kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); Persatuan Indonesia (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi); Kerakyatan (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta Keadilan Sosial (persamaan/emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang).

Secara konstitusional terjabarkan dalam pokok-pokok pikiran yang meliputi; Pertama, keseluruhan semangat, arah dan gerak pembangunan dilaksanakan sebagai pengamalan dari semua sila Pancasila secara serasi, terutama pengamalan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang mengamanahkan agar perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak dikuasai oleh negara, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>228</sup>

Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permusyawaratan lembaga perwakilan rakyat serta pengawasan terhadap kebijakannya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula, warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat, potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warga negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas yang tidak merugikan kepentingan umum, fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.<sup>229</sup>

Berdasarkan landasan tersebut maka sistem perencanaan pembangunan nasional berada pada tiga level filosofis sekaligus; ontologis, epistemologis dan aksiologis. Keberadaan sistem Ekonomi Pancasila sudah ada dengan

Pancasila sebagai landasan idealnya dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Kedua landasan tersebut lebih lanjut dapat dijabarkan dalam Tap MPR (GBHN) yang merupakan Lihat Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Rumusan Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 staatsfundamentalnorm. Artinya, kehadiran GBHN sebagai model perencanaan pembangunan nasional masih dapat diterima bahkan masih sangat relevan dengan kondisi kekinian.

Selain itu, kedudukan Haluan Negara dalam bentuk PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari filsafat kenegaraan Pancasila terlihat bahwa ada tiga konsensus dasar yang disepakati oleh para pendiri bangsa sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan Haluan Negara, yang ketiganya saling berkait kelindan sebagai *triangle of basic state consensus*. Sehingga keberadaan Haluan Negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Pancasila dan UUD 1945.

## B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis adalah landasan yang mengharuskan adanya perhatian terhadap nilai yang diterapkan dan diterima oleh masyarakat di dalam rumusan hukum yang dibuat.<sup>228</sup> Dalam sejarah yang ada, *point of view* dari sosiologis juga memiliki pengaruh dalam menentukan segala keputusan regulasi kenegaraan cangkupannya terutama bagi bangsa ini, dimana masyarakatnya yang memiliki kebudayaan yang luas atau multikultural. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini, maka peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.<sup>229</sup>

Selain akan adanya *multi-cultures*<sup>230</sup>, di sisi lainya adanya perkembangan dalam segala aspek membuat diperlukannya adanya perubahan-perubahan untuk mengikuti perkembangan zaman yang

228 Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, “Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan” <http://jdih.den.go.id/17/pentingnya-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan> diakses 15 Maret 2018.

229 Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY, “Methoda Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan (Disusun kembali dari bahan materi diklat Legal Drafting oleh Sopingi Widyaiswara Bandiklat Pemda DIY)” <http://diklat.jogjaprovo.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatan-peraturan-perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materi-diklat-legal-drafting-oleh-sopingi-widyaiswarabandiklat-pemda-diy> diakses pada tanggal 21 Juli 2020.

230 Ibid

semakin terbuka luas.<sup>231</sup> Sehingga dasar-dasar tersebut perlu adanya kajian-kajian yang konverensif dan penuh kehati-hatian.

Pandangan sosiologis melihat bahwa hukum sebagai kaedah merupakan perwujudan dari sikap tindak atau perilaku yang paling banyak terjadi, sehingga merupakan perwujudan statistik dari sikap tindak atau perilaku dalam kenyataan.<sup>232</sup> Maka, kebijakan yang berkembang harus juga melihat sisi sosiologis yang tengah terjadi dalam suatu masyarakat yang ada. Regulasi yang ada tentu harus mengikuti perkembangan masyarakatnya, kebutuhan yang dibutuhkan suatu masyarakat dalam suatu negara. Hal ini melihat akan kebutuhan tersebut terkait yang sedang berkembang. Negara dalam arti pemerintahan harus lebih peka akan kebutuhan masyarakatnya.

K.C. Wheare (*Modern Constitution*) menyatakan bahwa amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 terutama tidak ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan sosiologis, politik dan sosial yang dominan pada saat tertentu.<sup>233</sup> Pernyataan ini menjadi sebuah pemantik bagi pemerintah untuk lebih bijak lagi dalam mengambil sebuah keputusan dan selalu mementingkan nilai-nilai sosiologis yang tengah berkembang dalam suatu negaranya.

Eugen Ehrlich pernah mengemukakan teori *sociological jurisprudence* yang menyatakan bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat di pihak lain. dengan demikian pada dasarnya hukum itu sendiri mulanya ada karena nilai-nilai yang berkembang serta dibutuhkan pada suatu masyarakat.

Franscois Venter yang menyatakan bahwa konsep ‘konstitusi’ itu dinamis. Menurut beliau, konstitusi yang final itu tidak ada karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.<sup>234</sup> Berpandangan dari teori dan pendapat-pendapat para ilmuwan tersebut, maka dalam menjawab delapan persoalan yang menjadi poin dari amandemen ke-lima ini, perlunya pemaparannya dalam pandangan atau persepektif sosiologis yang sedang berkembang dalam masyarakat saat ini.

---

231 Ibid

232 Purbacaraka, Sendi-Sendi, hlm. 14.

233 Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.5.

234 Denny Indrayana, Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 61.

Sistem perencanaan pembangunan nasional akan lebih mencerminkan kehendak seluruh rakyat Indonesia jika dituangkan dalam GBHN yang ditetapkan dengan Tap MPR. Hal ini mengingat MPR merupakan forum yang mencerminkan keterwakilan politik yang terjelma dalam DPR dan keterwakilan wilayah yang terjelma dalam DPD, oleh karena walaupun MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, namun jika GBHN ditetapkan oleh MPR, maka masih relevan jika dikatakan MPR adalah merupakan pemegang kekuasaan rakyat secara konstitusional.

“Rakyat” di sini adalah pengertian rakyat dalam konsepsi politik, bukan konsepsi aritmatik atau statistik, rakyat tidak harus berarti seluruh penduduk. Rakyat adalah “the common people”, rakyat adalah “orang banyak”. Pengertian rakyat di sini berkaitan dengan “kepentingan publik”, yang berbeda dengan “kepentingan orang-seorang”. Pengertian rakyat mempunyai kaitan dengan kepentingan kolektif atau kepentingan bersama. Istilah “rakyat” memiliki relevansi dengan hal-hal yang bersifat “publik” itu.

GBHN sebagai pola dasar pembangunan yang akan dijalankan negara supaya diperoleh kerja yang sistematis dan teratur maka rencana pembangunan tersebut disusun tahap demi tahap oleh pemerintah. GBHN disusun dan dituangkan pada pola umum pembangunan nasional secara sistematis, yakni:<sup>235</sup> 1) Pola dasar pembangunan nasional menggariskan apa yang menjadi tujuan pembangunan, yang tidak lain penegasan cita-cita yang tercantum pada UUD 1945.

Dalam pola dasar ini ditegaskan landasan pelaksanaan pembangunan nasional yaitu Pancasila dan UUD 1945; 2) Pola umum pembangunan jangka panjang merupakan arah dan strategi pembangunan jangka panjang yang meliputi jangka waktu 25 sampai 30 tahun. Pola umum pembangunan jangka panjang disusun berdasarkan pola dasar pembangunan nasional; 3) Pola umum pelita merupakan pelaksanaan dari pola umum jangka panjang. pola umum pelita adalah kelanjutan atau peningkatan pelita sebelumnya. Pada dasarnya pola umum pelita akan dievaluasi dan akan dipertanggungjawabkan pemerintah.

---

235 Avry Khairunnisa Sapalia Harahap, et.al, “Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sebagai Kebijakan Negara (Suatu Tinjauan Dari Peran Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Sejak Orde Baru hingga Ode Reformasi)”, Jurnal Hukum dan Negara, Vol. 01, No. 01 2013, hlm. 6-7

### C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis juga merupakan suatu tinjauan substansi terhadap rancangan Undang-undang Dasar 1945 yang ada kaitannya dengan naskah akademik dengan memperhatikan hierarki peraturan yang ada dengan puncaknya pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan yuridis akan digunakan sebagai dasar hukum bagi perubahan undang-undang dasar 1945 yang akan disusun. Undang-undang Dasar sebagai sebuah aturan tertulis menyatakan Indonesia sebagai negara hukum secara konstitusional. Penggunaan istilah negara hukum mempunyai perbedaan antara sesudah dilakukan amandemen dan sebelum dilakukan amandemen. Sebelum amandemen UUD 1945, yang berbunyi bahwa “Indonesia adalah negara yang berdasar atas negara hukum”. Berarti negara kesatuan Indonesia mengikuti landasan hukum yang mengikat dan hal ini membuktikan bangsa Indonesia mengikuti hukum yang ada dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Sedangkan setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 berbunyi yaitu “Negara Indonesia adalah negara hukum.” istilah negara tersebut dimuat dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3). Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Sehingga pergerakannya selalu diatur dan diawasi oleh hukum yang berlaku dan mengikatnya.

Menurut Joeniarto, asas negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan hukum dan bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.<sup>236</sup> Hukum harus selalu hidup dan memberikan keadilan bagi semuanya, sebab tujuan hukum

<sup>236</sup>Joeniarto, Negara Hukum (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1968), hlm. 53.

adalah menjaga keteraturan tingkah laku setiap masyarakatnya.

Di sinilah negara memiliki peranan yang sangat penting dalam mengatur hal tersebut yang mana aturan tersebut tertuang dalam sebuah hukum tertulis yakni Undang-undang Dasar 1945.

Misalnya dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

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.

Dengan demikian, suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum apabila tindakan dari pihak yang berwajib, penguasa atau pemerintah secara jelas ada dasar hukumnya sebagai dasar dari tindakan yang berwajib, penguasa atau pemerintah yang bersangkutan.<sup>237</sup> Pada dasarnya hukum sebagai dasar dari tindakan berwajib tidak boleh lepas pada makna yang ada pada hukum tertulis tersebut artinya hukum yang tertulis akan mengikat kuat suatu tindakan masyarakat dan harus ditaati, dijaga dan dirawat dengan kepatuhan.

Dengan itu, hukum di Indonesia memiliki sitematika yang sangat konkret, semua memiliki hak dan kewajiban dalam mengatur tata letak hukum itu sendiri sehingga tidak akan ada kesalahan ketiak ada suatu permasalahan hukum, di mana permasalahan tersebut diletakan pada tingkatannya masing-masing dengan sesuai prosedur yang ada dan berlaku. Dalam papir tentang aspek dan fundamental perspektif terhadap negara hukum lalu kita bisa mengatakan dasar ciri-ciri negara hukum yang

---

<sup>237</sup>Sudargo Gautama, Pengertian tentang Negara Hukum (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 8.

dimiliki bangsa ini. Pada unsur-unsur *rechtsstaat* yang perlu kita ketahui adalah, a) adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), b) adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan HAM, c) pemerintahan berdasarkan peraturan, d) adanya peradilan administratif. Hal yang telah disebutkan di atas kami rasa sudah dimiliki bangsa ini sepenuhnya, sehingga bangsa ini sudah mempunyai dasar atas negara hukum.

Menurut F.J. Stahl yang merumuskan hasil dari Konferensi International Commission of Jurists di Bangkok disebutkan bahwa ciri-ciri negara hukum adalah sebagai berikut :<sup>238</sup>

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh atas hak-hak yang dijamin (*due process of law*).
2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, hal ini perlu dimaknai bahwasannya hakim tidak boleh berpihak kemanapun, harus menegakan keadilan bagi siapapun dengan berpedoman pada suatu hukum tertulis yang ada yakni Undang-undang dasar 1945.
3. Adanya pemilu yang bebas, berkaitan dengan hal ini pemilu adalah kegiatan wajib dalam mengganti seorang pemimpin dan wajib menjalankannya sehingga, dalam kegiatan ini harus ada rasa kebebasan dalam hak memilih tanpa ada pengaruh pada pihak manapun.
4. Adanya kebebasan menyatakan pendapat, setiap masyarakat harus memiliki kebebasan dalam mengemukakan pendapat dengan tetap berpedoman pada hukum atau aturan yang ada.
5. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi
6. Adanya pendidikan kewarganegaraan

Prof. Bagir Manan memiliki persepektif yang tidak jauh beda yang menyatakan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.<sup>239</sup> dalam perkembangan suatu organisasi ketat negaraan K.C.Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah

238 Ftakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.1.

239 A. Mukti Arto, Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Jogjakarta : Pustaka Pelajar, 2001, hal.10.

melalui empat kemungkinan.<sup>240</sup> Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*), Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*), Penafsiran secara hukum (*Judicial interpretation*) dan Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Menurut Sam Brooke prinsip-prinsip tersebut merupakan immutable principles yang secara umum didefenisikan sebagai prinsip atau konsep yang menetapkan pembatasan-pembatasan substantif proses-proses politik dalam kaitan dengan pembentukan atau perubahan konstitusi.<sup>241</sup> penjelasan lain terkait hubungan demokrasi dan hukum diungkapkan oleh M. Mahfud MD, bahwa demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik bahkan mungkin menimbulkan anarkhi, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadikan hukum yang statis dan represif.<sup>242</sup> Maka, semuanya memiliki keterkaitan yang sangat begitu erat hubungannya dan tidak bisa dipisahkan antara satu sama lainnya.

Tujuan suatu negara sesungguhnya adalah cita-cita idiil suatu negara yang ingin di wujudkan negara tersebut melalui tata cara ataupun sistematika instrumen hukum yang ada di negara tersebut. Menurut Roger Soltau tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin.<sup>243</sup>

Perencanaan Pembangunan yang akan dituangkan di dalam GBHN pada prinsipnya merupakan penegasan berlakunya Pasal 27 (ayat 2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Landasan yuridis normatif ini mengandung tuntunan etik dan moral luhur, yang menempatkan rakyat pada posisi mulianya, rakyat sebagai pemegang kedaulatan, rakyat sebagai ummat yang dimuliakan Tuhan, yang hidup dalam persaudaraan satu sama lain, saling tolong-menolong dan bergotong-royong.

Landasan yuridis yang terkandung dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 memberikan tanggung jawab kepada negara untuk memberikan jaminan penghidupan yang layak bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara harus memiliki konsep perencanaan pembangunan yang matang dan terintegrasi secara nasional. Pengalaman masa lalu telah

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

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

242 Mahfud. MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm.1.

243 Lihat...Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 54

menunjukkan keberhasilan GBHN sebagai kerangka acuan pembangunan ekonomi masyarakat.

Landasan yuridis yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi,

“bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Artinya, negara secara sadar menyusun perekonomian secara nasional untuk menghasilkan *blue print* ekonomi yang akan menjadi petunjuk arah dan pola kebijakan bagi penyelenggaraan serta alat ukur sekaligus jaminan bagi keikutsertaan seluruh rakyat dalam proses produksi bagi tercapainya kesejahteraan rakyat.

Distribusi sumberdaya alam dan seluruh kekayaan negara dilaksanakan oleh pemerintah untuk menjamin kesejahteraan bersama. Berbagai perencanaan yang dilakukan negara adalah; Pertama, melalui penegakan peraturan perundang-undangan. Diantaranya tentang undang-undang persaingan usaha, hubungan kerja industrial, dan jaminan sosial. Kedua, melalui pelayanan masyarakat. Diantaranya pelaksanaan undang-undang pelayanan publik, dan undang-undang keterbukaan informasi publik. Ketiga, melalui instrumen fiskal. Diantaranya penghapusan pajak, pemberian subsidi serta pembuatan prasarana dan sarana yang langsung berhubungan dengan rakyat seperti jalan dan irigasi. Keempat, pembentukan dan penguatan BUMN.



## **BAB IV**

# **SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

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

Sasaran, jangkauan dan arah pengaturan perubahan kelima Undang-Undang Dasar 1945 ini adalah sebagai berikut:

1. Perubahan pertama adalah terkait dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yaitu dengan menambah kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Selain itu MPR juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan PPHN;
2. Perubahan kedua adalah terkait dengan kewajiban Presiden selaku eksekutif untuk melaksanakan PPHN selain tentunya tugas penyelenggaraan pemerintahan negara;
3. Perubahan ketiga adalah terkait dengan alasan pemakzulan Presiden. Tidak dilaksanakannya PPHN bisa dijadikan salah satu alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tetapi tentunya hal tersebut tidak hanya didasarkan subyektifitas MPR, tetapi ada proses obyektifikasinya melalui pemeriksaan dan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dimana putusan Mahkamah Konstitusi bersifat imperatif (wajib) dilaksanakan oleh MPR dalam memutuskan diberhentikan atau tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
4. Perubahan keempat adalah terkait dengan perluasan batu uji dalam melakukan uji materi UU di Mahkamah Konstitusi, yang semula batu ujinya hanyalah UUD 1945, akan tetapi ditambah dengan TAP MPR khusus yang mengatur tentang PPHN.

Selengkapnya akan dijabarkan secara lebih detil dalam materi muatan di bawah ini.

## **B. MATERI MUATAN PERUBAHAN 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. \*\*\*)

Mengenai bentuk dan kedaulatan negara sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Maka, perumus menyimpulkan pada bab ini tidak diadakan perubahan.

Bangsa ini terus mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi bentuk final negara Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan dilandasi pertimbangan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk yang ditetapkan dari mulai berdirinya negara Indonesia dan dianggap paling relevan untuk mengakomodasi ide persatuan sebuah bangsa yang plural/majemuk dilihat dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran).

Atas dasar tersebut, menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat berarti memberikan kebebasan kepada rakyat untuk menjalankan pemerintahan namun tetap harus berdasarkan pada aturan yang ditentukan oleh hukum tertulis yakni Undang-undang Dasar 1945 agar tetap sejalan dengan cita-cita kedaulatan dan hukum bangsa Indonesia.

## BAB II

### MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

#### Pasal 2

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

#### Pasal 3

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar dan Pokok-Pokok Haluan Negara.\*\*\*\*\*)
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara\*\*\*\*\*)
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. \*\*\*/\*\*\*\*)

Terdapat perubahan terhadap Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 dengan menambahkan kewenangan mengubah dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. Selain itu, terdapat penambahan ayat pada Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 terkait penambahan wewenang terhadap MPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara.

### BAB III

#### KEKUASAAN PEMERINTAH

##### Pasal 4

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

##### Pasal 5

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

##### Pasal 6

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

##### Pasal 6A

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.\*\*\*)
2. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum

pelaksanaan pemilihan umum. \*\*\*)

3. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar 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, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden atau apabila terbukti tidak melaksanakan Pokok-Pokok Haluan Negara. \*\*\*\*\*)

#### Pasal 7B

1. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus

pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*)

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

Wakil Presiden.\*\*\*\*\*)

8. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurangkurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurangkurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)

#### Pasal 7C

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

#### Pasal 8

1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. \*\*\*)
2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambatlambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. \*\*\*)
3. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik 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 sebaikbaiknya dan seadiladilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa. Janji Presiden (Wakil Presiden) : Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaikbaiknya dan seadiladilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa. \*)
2. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. \*)

## Pasal 10

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

## Pasal 11

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

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)

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

#### Pasal 12

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

#### Pasal 13

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

#### Pasal 14

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

#### Pasal 15

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

#### Pasal 16

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

Terdapat penambahan ayat pada Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 bahwa tertulis Presiden dalam sistem pemerintahan yang dijalankan di Indonesia yaitu sistem presidensial, perlu ditegaskan kembali bahwa Presiden mempunyai kewajiban untuk melaksanakan PPHN demi kepentingan masyarakat Indonesia.

Dan Amendemen terhadap Pasal 7A UUD 1945, bahwa adanya penambahan terkait ‘tidak dilaksanakannya PPHN’, ditegaskan sebagai salah satu alasan yang dapat digunakan untuk usul memberhentikan masa jabatan presiden walaupun hal tersebut bersifat tidak secara otomatis, MPR pada hal ini mempunyai sifat dalam memastikan apabila presiden telah melakukan pelanggaran terhadap PPHN, dan selanjutnya diberikan kepada lembaga yudikatif dalam memutuskan apabila benar pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden tersebut mampu menghasilkan impeachment atau pemakzulan terhadap Presiden.

Dan penambahan pada Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 bahwa tertulis putusan Mahkamah Konstitusi menjadi hal yang penting diperhatikan sebagai pemutusan akhir apabila Presiden berhak untuk diberhentikan dari masa jabatannya. Pemakzulan Presiden tersebut melibatkan lembaga legislatif dalam memeriksa lebih lanjut terhadap pelanggaran PPHN yang dilakukan oleh Presiden dan diikuti dengan pengamatan dan pemeriksaan oleh Mahkamah Konstitusi. Sehingga putusan Mahkamah Konstitusi menjadi putusan akhir akan pemakzulan terhadap Presiden apabila dibuktikan secara kuat telah melanggar keberlakuan PPHN.

## BAB IV

### DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus.\*\*\*\*)

BAB IV tentang Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, Tim perumus berpendapat tetap dincantumkan dengan mempertahankan naskah asli Undang-undang Dasar 1945. Dengan demikian naskah perubahan diletakkan melekat pada naskah asli.

Sehingga dalam suatu naskah memuat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amademen, amademen I, amademen II, amademen III, dan amademen IV. Selain itu didasarkan pada sejarah pengalaman praktek-praktek ketatanegaraan, khususnya selama orde baru, sebagaimana ketika itu anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden tidak memiliki wibawa politik dan lembaga ini menjadi sub-ordinasi dari Presiden.

## 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. \*\*\*)

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## BAB VI

### PEMERINTAH DAERAH

#### Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. \*\*)
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. \*\*)
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih

melalui pemilihan umum. \*\*)

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

#### Pasal 18A

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

#### Pasal 18B

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

### Pasal 19

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

### Pasal 20

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

## Pasal 20A

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

## Pasal 21

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

## Pasal 22

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

## 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. \*\*)

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## 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.\*\*\* )

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## BAB VIII HAL KEUANGAN

### Pasal 23

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

### Pasal 23A

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

### Pasal 23B

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

### Pasal 23C

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

### Pasal 23D

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## BAB VIIIA\*\*\*

### 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.\*\*\*)

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## BAB IX

### KEKUASAAN KEHAKIMAN

#### Pasal 24

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

#### Pasal 24A

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

ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.\*\*\* )

3. Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.\*\*\*)
4. 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 24C\*\*\*

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

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

#### Pasal 25

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

Terdapat amandemen terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dimana tertulis mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya juga ditambahkan mengenai judicial review terhadap TAP MPR yang berkaitan dengan PPHN yang perlu disesuaikan dengan keberlakuan masyarakat dan pada pihak lembaga negara yang bersangkutan.

#### 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.\*\* )

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## 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.

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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.\*\* )

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## BAB XI

### AGAMA

#### Pasal 29

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

## 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.\*\* )

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

#### 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.\*\*)

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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

Dalam bab ini Tim perumus tidak melakukan perubahan karena secara substansi telah memadai.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Dari pembahasan terkait problematika yang telah Tim Perumus uraikan di atas, maka Tim Perumus ingin memberikan beberapa simpulan:

1. Problematika ketatanegaraan yang dihadapi Indonesia karena tidak adanya pokok-pokok haluan negara diantaranya terdapat beberapa ketidakharmonisan dalam sistem perencanaan pembangunan saat ini yaitu antara lain: 1) Disharmoni peraturan perundang-undangan perencanaan pembangunan; 2) Disharmoni antara Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah; 3) Tidak adanya kewajiban Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk mengacu pada RPJM. Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) menjadi suatu keniscayaan bagi MPR walaupun MPR sudah bukan lagi lembaga tertinggi negara. Keberadaan PPHN tidak perlu dikhawatirkan akan mereduksi sistem presidensiil, karena Indonesia sudah menganut prinsip *constitutional democracy*. Artinya PPHN tidak bisa dengan sendirinya secara subyektif dijadikan oleh MPR sebagai alasan pemakzulan, akan tetapi dibuka ruang pengujian sebagai langkah obyektifikasi oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan prinsip *checks and balances* dan prinsip negara hukum, keberadaan PPHN tidaklah mengancam presidensialisme yang dianut oleh Indonesia.
2. Implikasi ketatanegaraan dengan diakomodirnya pokok-pokok haluan negara beserta konstruksi ideal pengaturannya dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut: pertama, implikasi PPHN terhadap kewenangan MPR, yaitu bertambahnya kewenangan MPR tidak hanya mengubah dan menetapkan UUD 1945 tetapi juga mengubah dan menetapkan PPHN serta mengawasi pelaksanaannya. Akomodasi PPHN tidak akan mengubah kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, karena konstitusi kita telah menganut *constitutional democracy* dengan model *checks and balances* dalam relasi lembaga negara. Kedua, implikasi PPHN terhadap hak budget parlemen, dimana hal tersebut bisa

digunakan sebagai manifestasi sistem pengawasan. Presiden dalam rangka menyusun RAPBN yang akan membiayai seluruh kebutuhan negara selama satu tahun anggaran, jika dalam penyusunannya tidak memperhatikan PPHN, parlemen dalam konteks ini DPR beserta DPD dapat menolak RAPBN dan meminta Presiden untuk menyesuaikan kembali dengan PPHN. Ketiga, implikasi PPHN terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang. Mengingat produk hukum PPHN ini akan dimuat dalam bentuk TAP MPR yang berkarakter regelling, dimana kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di atas Undang-Undang, maka TAP MPR yang khusus mengatur PPHN bisa juga dijadikan batu uji dalam uji materi UU. Keempat, implikasi PPHN terhadap penguatan system presidensiil. Akomodasi PPHN tidaklah kemudian akan mereduksi atau mendegradasi upaya penguatan presidensialisme, karena MPR tidak bisa secara subyektif menjadikan PPHN sebagai alasan menjatuhkan Presiden. Pendapat MPR tersebut tetap harus diuji ke MK, dan putusan MK bersifat imperatif. Apalagi Presiden tetap dipilih langsung oleh rakyat dan bukanlah mandataris MPR sebagaimana yang dikhawatirkan. Kelima, implikasi PPHN terhadap mekanisme pemakzulan Presiden. Memang PPHN yang dibalut dalam TAP MPR bisa dijadikan salah satu alasan pemakzulan. Mengingat TAP MPR adalah produk hukum, maka tidak terlaksananya PPHN bisa dijadikan alasan pelanggaran hukum oleh Presiden. Namun demikian pendapat MPR tersebut haruslah diuji terlebih dahulu di MK dan putusannya bersifat *final and binding*. Hal ini akan menghindari *abuse of power* yang mungkin saja dilakukan MPR terhadap Presiden dan proses pemakzulan tetap akan bersandar pada pelanggaran hukum sebagaimana ciri khas dari sistem presidensiil.

3. Landasan filosofis, sosiologis, yuridis diakomodirnya pokok-pokok haluan negara dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut: pertama, secara filosofis, kedudukan Haluan Negara dalam bentuk PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari filsafat kenegaraan Pancasila terlihat bahwa ada tiga konsensus dasar yang disepakati oleh para pendiri bangsa sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan Haluan Negara, yang ketiganya saling berkait kelindan sebagai *triangle of basic state consensus*. Sehingga keberadaan Haluan Negara menjadi bagian

yang tidak terpisahkan dari Pancasila dan UUD 1945. Kedua, secara sosiologis persoalan dalam praktik empiris kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana diuraikan di atas diantaranya ketidakefektifan SPPN, tumpang tindih kebijakan pembangunan baik secara vertikal dan horizontal, ketidakjelasan implementasi pembangunan dan lain-lain dapat menjadi dasar justifikasi diakomidnya PPHN. Ketiga, secara yuridis sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945, bahwa kewenangan MPR bukanlah pasal yang tidak boleh diubah. Dengan mengakomodir PPHN sebagai kewenangkonsitusional MPR, maka hal tersebut sudah sejalan dengan Pasal 37 UUD 1945 tersebut yang memungkinkan adanya perubahan terhadap konstitusi.

4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkauan, dan arah pengaturan PPHN dalam perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut: Perubahan pertama adalah terkait dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yaitu dengan menambah kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Selain itu MPR juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan PPHN. Perubahan kedua adalah terkait dengan kewajiban Presiden selaku eksekutif untuk melaksanakan PPHN selain tentunya tugas penyelenggaraan pemerintahan negara.

Perubahan ketiga adalah terkait dengan alasan pemakzulan Presiden. Tidak dilaksanakannya PPHN bisa dijadikan salah satu alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tetapi tentunya hal tersebut tidak hanya didasarkan subyektifitas MPR, tetapi ada proses obyektifikasinya melalui pemeriksaan dan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dimana putusan Mahkamah Konstitusi bersifat imperitive (wajib) dilaksanakan oleh MPR dalam memutuskan diberhentikan atau tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan Perubahan keempat adalah terkait dengan perluasan batu uji dalam melakukan uji materi UU di Mahkamah Konstitusi, yang semula batu ujinya hanyalah UUD 1945, akan tetapi ditambah dengan TAP MPR khusus yang mengatur tentang PPHN.

## B. SARAN-SARAN

Adapun demi tercapainya konsep ideal ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial dan HAM, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kelima ini adalah:

UUD NRI 1945 sebagai kontrak sosial di Indonesia juga dipandang sebagai hukum tertinggi yang berpedoman kepada Pancasila. Pedoman utama dalam berbagai kegiatan berbangsa dan bernegara tersebut memang bersifat fundamental namun tidak berarti bahwa dengan seiringnya perkembangan zaman tidak dibutuhkan penyesuaian-penyesuaian yang sejalan dengan perkembangan masyarakatnya sendiri.

Demikian dibutuhkan untuk meneguhkan Republik Indonesia dan pencapaian tujuan-tujuannya yang tertera dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Sehingga perubahan kelima UUD 1945 harus dilakukan.

Adapun saran dari Tim perumus terkait dalam perubahan ke-lima ini adalah sebagai berikut :

1. Diperlukan upaya menghadirkan kembali Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam sistem ketatanegaraan kita tentunya dengan melakukan amandemen kelima UUD 1945. Keberadaan haluan negara ini akan makin melengkapi sempurna bangunan ketatanegaraan Indonesia sebagai *triangle of basic state consensus*.
2. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, jangkuan, dan arah pengaturan PPHN dalam perubahan UUD 1945 harus mempedomasi poin 4 kesimpulan sebagaimana diuraikan di atas.
3. Perlu dibuat suatu Undang-Undang Khusus yang mengatur penjabaran lebih lanjut mengenai PPHN sebagai (*guidance*) secara opsional dalam implementasinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU DAN JURNAL

- Abdul Latif, 2007. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi, (Yogyakarta: Kreasi Total Media).
- Abdulkadir Muhammad, 2004. Hukum dan Penelitian Hukum, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Adnan Buyung Nasution, 1995. Pemerintahan Konstitusionalisme, (Jakarta; Sinar Grafika).
- A. Hamid S. Attamimi, 1990. Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI), Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta. Alsidik Syahputra, Dodi Haryono, dan Junaidi Junaidi, 2015 “Restrukturisasi
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau 2, no. 2.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006 Pengantar Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: PT Raja Grafi ndo Persada).
- Anwar, 2009. Teori dan Hukum Konstitusi, (Jawa Timur: In-Trans Publishing)
- A. Mukti Arto, 2001. Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Jogjakarta : Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, J. 2005. Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara. Jakarta
- Asshiddiqie, 2008. Menuju Negara Hukum Demokratis, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi).
- Aristoteles. George H. Sabine, 1961. A History of Political Theory, Third Edition, (New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston).
- Avry Khairunnisa Sapalia Harahap, et.al, 2013 “Garis-Garis Besar Haluan

Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sebagai Kebijakan Negara (Suatu Tinjauan Dari Peran Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Sejak Orde Baru hingga Ode Reformasi)”, Jurnal Hukum dan Negara, Vol. 01, No. 01.

Bagir Manan (ed), 1996 Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, (Jakarta: Gaya Media Pratama).

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

Bagir Manan, 2006. Konvensi Ketatanegaraan, (Yogyakarta: FH UII Press). Bahder Johan Nasution, 2008. Metode Penelitian Hukum, (Bandung: Mandar Maju).

Bagir Manan, 1994 Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Sinar Harapan).

B. Arief Sidharta, 2010. Ilmu Hukum Indonesia, (Bandung: FH Unika Parahyangan. Berger, 1974. Raoul Impeachment, The Constitutional Problems, (Bantam Books, USA.)

Dahlan Thaib & dkk, 2006. Teori dan Hukum Konstitusi, (Jakarta: PT. Raja Grafindo).

Dahlan Thaib, 2001 Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi, cet. II., (Yogyakarta: Liberty).

Daliyo, 1992. Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta: Gramedia Pustaka).

Desmond Junaidi Mahesa dan Fary Djemy Francis, 2012 Menggugat Logika APBN, Politik Anggaran Fraksi GERINDRA di Badan Anggaran DPR RI, Maumere: Ledalero.

Deliar Noer, 1983 Pengantar ke Pemikiran Politik, (Jakarta: CV. Rajawali).

Denny Indrayana, 2007, Amandemen UUD 1945: antara Mitos dan Pembongkaran, Bandung: Mizan.

Denny Indrayana, 2007 Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran, Jakarta: Mizan.

Denny Indrayana, Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden, dalam Harian Kompas tanggal 27 Juli 2001.

Direktorat Tenaga Kependidikan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu

Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional 2008, <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/PENELITIAN%20PENDIDIKAN.pdf>.

- Dwi Haryadi, 2018. "Reformulasi Kewenangan Mpr Pasca Amandemen UUD NRI 1945," *Progresif* 12, no. 1
- Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas, "Problematika Model Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," no. 1 (t.t.): 15.
- Eko Riyadi, Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Implikasinya terhadap Kedudukan TAP MPR/S Pasca Amandemen UUD 1945, dalam *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2012, hlm. 210. Lihat dalam [http://www.aifisdigilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/11.\\_reposisi\\_majelis\\_permusyawaratan\\_eko\\_riyadi.pdf](http://www.aifisdigilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/11._reposisi_majelis_permusyawaratan_eko_riyadi.pdf).
- Ellydar Chaidir, 2005, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Ellydar Chaidir, 2007. *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media).
- Encyclopedia Winkler Prins. 3rd ed., hlm. 603 dalam Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1994).
- Endang Zaelani Zukaya, dkk, 2000. *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: Paradigma).
- Farah Bahtiar, 2011. *Peran Negara Dalam Pembangunan* (Jakarta: Educom).
- Frits M. Dapu, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945," *LEX ADMINISTRATUM* 2, no. 3 (2014).
- Frans Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999)
- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah filosofis*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58.

- Ftakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, 2004. Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Gary McDowell, “High Crimes and Misdemeanors: Recovering the Intentions of the Founders”.
- G. Lowell Field, *Governments in Modern Society 1952* (New York-Toronto-London; McGraw-Hill Book Company).
- Hendarmin Ranadireksa, 2007. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokusmedia).
- Hamdan Zoelva, 2012. Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Perspektif Kehidupan Beragama, Sosial, dan Budaya Melalui Putusan MK, makalah disampaikan pada Kongres Pancasila IV Tahun 2012, diselenggarakan oleh Universitas Gajah Mada didukung oleh Mahkamah Konstitusi RI dan Majelis Perwakilan Rakyat RI, Yogyakarta, tanggal 31 Mei – 1 Juni, 2012.
- Hans Kelsen, 2006. *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Cet.ke-1*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006, Bandung).
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, (Jakarta: Rimdi Press, 1995).
- Henry B. Mayo, 1960. *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960)
- Hestu Cipto Handoyo, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya).
- Hetifah Sjaifudian, 2000 “Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik (Decentralisation and The Prospects For Citizens Participation in Public Decision Making),” in *Dynamics of Local Politics in Indonesia: Changes, Challenges, and Hopes* (Yogyakarta, 2000).
- Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*,

Bandung: Fokusmedia.

Imam Mahdi, 2012. Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi), (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya).

Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Jakarta: UI-Press).

Jimly Asshiddiqie, Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi, makalah dalam jimly.com/makalah/3/ideologi\_\_pancasila\_\_dan\_konstitusi.doc.

Jimly Asshiddiqie, 2004, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press).

Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Jimly Asshiddiqie, 2010 Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945, makalah dalam Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008, disampaikan lagi dalam Fokus Group Discussion di LEMHANNAS.

Jimly Asshiddiqie, 2010. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika).

Jimly Asshiddiqie, 2010 Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Cetakan Pertama Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press).

Jimly Asshiddiqie. 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, 2006. Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Jakarta: UI Pers.

Joeniarto, 1968, Negara Hukum (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah

Mada)

- Johny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang.
- Justus M. Van Der Kroef, 1954. "Pantjasila: The National Ideology of the New Indonesia", *Philosophy East and West*.
- K.C Wheare, 1975. *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press). Koencoro Poerbopranoto, 1987 *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco).
- Lane V. Sunderland, 1996, *Popular Government and the Supreme Court: Securing the Public Good and Private Rights*, Lawrence, Ks, USA: University Press of Kansas.
- Louis Henkin, 2000, "Elements Of Constitutionalism." unpublished manuscript dalam Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balances System* (Sebuah Tinjauan Konseptual dan Praktis), makalah dalam [www.rusmadwiyana.files.wordpress.com/2008/09/rusma-konstitusionalisme1.doc](http://www.rusmadwiyana.files.wordpress.com/2008/09/rusma-konstitusionalisme1.doc).
- Lukman Hakim Syaifudin dalam Erlina, *Positioning Kelembagaan MPR sebagai Pemegang Mandat Rakyat*, makalah dalam FGD tentang *Meninjau Ketetapan MPR MPR No. I/MPR/2003 yang diadakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan MPR RI*.
- Miriam Budiardjo, 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006)
- Miriam Budiardjo, 1982. *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Gramedia)
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1980. *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Cetakan ke-III).
- Moh. Mahfud, 2012. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada).
- Moh. Mahfud MD, 2001 *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta).
- Moh. Mahfud MD, 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo).

- Moh. Mahfud MD, 1999. Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, (Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The ford Foundation).
- Moh. Mahfud. MD., 1999. Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Yogyakarta: Gama Media.
- Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, 1988. Ilmu Negara, Cetakan ke-2, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988).
- Muhammad Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, 1999. (Jakarta: Ghalia Indonesia).
- Muntoha, 2009 Demokrasi dan Negara Hukum, dalam Jurnal Hukum Nomor 3 Volume 16 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2013. Ilmu Negara, Rajawali Press, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2005. Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, (Yogyakarta: UII Press).
- Ni'matul Huda, 2008, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta: Rajawali Press.
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2006).
- Ni'matul Huda, 2007, Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi, Yogyakarta: UII Press.
- Ni'matul Huda, 2008. UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, (Jakarta: Rajawali Pers).
- Ni'matul Huda, 2011. Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia, makalah dalam seminar "Mengupas Tuntas UU Partai Politik" yang diselenggarakan oleh Hann Seidel Foundation bekerjasama dengan PSHK FH UII di Yogyakarta, 9 April 2011.
- Ni'matul Huda, 2010. Ilmu Negara, (Jakarta: Rajawali Press).
- Peter Mahmud Marzuki, 2011. Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1994. Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan

- Republik Indonesia, makalah dalam simposium tentang Politik, Hak.
- Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29
- Ridwan H.R, 2006. Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada) Robert A. Dahl, 1985. Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol, terjemahan Sahat Simamora, (Jakarta: Rajawali Press).
- Romli Atmasasmita, 2012. Teori Hukum Integratif (Yogyakarta: Genta Publishing). RM. A.B. Kusuma, 2004 Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.)
- R.M. Mac Iver, 1977, Negara Modern, Jakarta: Aksara Baru, Jakarta. Satya Arinanto, 1991. Hukum dan Demokrasi, (Jakarta: Ind-Hill-Co).
- Satjipto Rahardjo, 2000 Ilmu Hukum, (Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti).
- Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, 2018 “Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang- Undangan” <http://jdih.den.go.id/17/pentingnya-harmonisasi-peraturan-perundang>.
- S. H. Agustiwi dan Asri MH, 2014. “Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945 di Indonesia,” *Rechstaat: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1.
- Sidney Hook dalam Nakamura dan Samallowood, 1980. *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin’s Press).
- Siti Marwijah, Nunuk Nuswardani. 2014. “Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia” *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 1.
- Sri Soemantri, 2006 *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi: Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 1978*, (Bandung: Alumni).
- Sopingi Widayaiswara Bandiklat Pemda DIY)”<http://diklat.jogjaprovo.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatan-peraturan>

perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materi-diklat-legal-drafting-oleh-sopongi- widyaiswarabandiklat- pemda-diy.

- Soehino, 1993, Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara, Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto, 2005. Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: Penerbit UI Press, 2005).
- Soewoto Mulyosudarmo, 2004, Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Editor; A. Mukti Fajar dan Harjono, Bandung: Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Cetakan Pertama.
- Soimin dan Mashuriyanto, 2013. Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta: UII Press).
- Sri Hastuti Puspitasari, 2015. MPR dan Ketetapan MPR, makalah dalam FGD tentang Meninjau Ketetapan MPR MPR No. I/MPR/2003 yang diadakan oleh PSHK FH UII bekerja sama dengan MPR RI, di Plaza Hotel Yogyakarta.
- Sri Soemantri, 2007. “Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Surabaya.
- Sri Soemantri, 1992. Bunga Rampai Hukum Tata Negara, (Bandung: Alumni)
- Sri Soemantri, 2002. Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya, (Badung: Unpad Press).
- Sudargo Gautama, 1973. Pengertian tentang Negara Hukum (Bandung: Alumni) Suwoto Mulyosudarmo, 1997, Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Syarif Hidayat dan Hans Antlov, 2004 “Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia,” in Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America, ed. Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, dan

- Andrew D. Selee (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press).
- Tahir Azhari, 1995. Negara Hukum Indonesia, (Jakarta: UI Press)
- Tahir Azhari, 1992. Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, (Jakarta: Bulan Bintang)
- Utrecht, 1962. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Jakarta: Ichtiar)
- Victoria Neufeldt, 1991, Webster's New World Dictionary, New York: Prentice Hall, hlm. 676, dalam Laporan Penelitian, 2005, Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, hlm.11.
- Wirdjono Projodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989).
- Wayan Sudirta, 2020 “Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia” Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2, Desember 2020.
- Where Kenneth C., 1975. Modern Constitutions, London : Oxford University Press.
- William G. Andrews, 2968. Constitutions and Constitutionalism, 3<sup>rd</sup> Edition, (New Jersey: Van Nostrand Company)
- Yessi Anggraini, et.al, 2015. “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang- Undang Dasar 1945”, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 9, No. 01.
- Yudi Latif, 2012. Pancasila sebagai Titian Pendidikan Karakter, makalah disampaikan dalam Kongres Pancasila yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI, Gedung Nusantara V MPR RI Jakarta. Yusdar, dkk, 2012. Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/8ab021f7bae4f275c6ada2bcdcf203e0d.pdf>.
- Yusdar, dkk, Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/8ab021f7bae4f275c6ada2bcdcf203e0d.pdf>.

## **UNDANG-UNDANG**

Undang-undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia UU Nomor 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, maka upah selama mogok nasional dan atau unjuk rasa secara nasional tidak dibayar.

Undang-Undang RI No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. BAB IV, Pasal 9

Undang-Undang RI No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. BAB II, Pasal 2

Undang-Undang Dasar, 1945; TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, 1983.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



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

PEMBUKAAN

(P r e a m b u l e)

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

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

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

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

# UNDANG-UNDANG DASAR

## BAB I

### Bentuk dan Kedaulatan

#### Pasal 1

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

## BAB II

### MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

#### Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang. \*\*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di 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 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. \*\*\*/\*\*\*\*)

### Pasal 3A\*\*\*\*\*)

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membuat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. \*\*\*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat Pokok-Pokok Haluan Negaras untuk jangka waktu 20 tahun. \*\*\*\*\*)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. \*\*\*\*\*)

## BAB III

### KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

#### Pasal 4

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

#### Pasal 5

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

## Pasal 6

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

## Pasal 6A

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

## Pasal 7

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

## Pasal 7A

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

## Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadiladilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. \*\*\*)

- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. \*\*\*)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)

#### Pasal 7C

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

#### Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. \*\*\*)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambatlambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. \*\*\*)

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

### Pasal 9

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

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaikbaiknya dan seadiladilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa”.

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

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

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

Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. \*)

#### Pasal 10

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

#### Pasal 11

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

#### Pasal 12

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

#### Pasal 13

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

#### Pasal 14

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

#### Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lainlain tanda kehormatan yang diatur dengan 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 menterimenteri negara.
- (2) Menterimenteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. \*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. \*)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-undang. \*\*\*)

BAB VI  
PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

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

Pasal 18A

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

pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang. \*\*)

#### Pasal 18B

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

### BAB VII

#### DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

##### Pasal 19

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

##### Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang undang. \*)
- (2) Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. \*)
- (3) Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. \*)

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

#### Pasal 20A

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

#### Pasal 21

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

## Pasal 22

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

## Pasal 22A

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

## Pasal 22B

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

## BAB VIIA \*\*\*)

### DEWAN PERWAKILAN DAERAH

## Pasal 22C

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

## Pasal 22D

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

## BAB VIIB \*\*\*)

### PEMILIAN UMUM

#### Pasal 22E

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

## BAB VIII

### HAL KEUANGAN

#### Pasal 23

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

Belanja Negara tahun yang lalu.\*\*\*)

#### Pasal 23A

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

#### Pasal 23B

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

#### Pasal 23C

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

#### Pasal 23D

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

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

#### BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

#### Pasal 23E

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

#### Pasal 23F

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

#### Pasal 23G

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

### BAB IX

#### KEKUASAAN KEHAKIMAN

#### Pasal 24

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

#### Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perUndang-undangan di bawah Undang-

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

#### Pasal 24B

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

#### Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, undang-undang terhadap

Ketetapan MPR, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus tentang hasil perselisihan hasil pemilu. \*\*\*\*\*)

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

## Pasal 25

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

## BAB IXA \*\*)

### WILAYAH NEGARA

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

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batasbatas dan hakhaknya ditetapkan dengan 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) Tiaptiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. \*\*)

Pasal 28

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

BAB XA \*\*)  
HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

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

### Pasal 28B

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

### Pasal 28C

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

### Pasal 28D

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

### Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal

- diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. \*\*)
- (2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. \*\*)
  - (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. \*\*)

#### Pasal 28F

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

#### Pasal 28G

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

#### Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. \*\*)
- (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. \*\*)

- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. \*\*)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. \*\*)

#### Pasal 28I

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

#### Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. \*\*)
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk

memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. \*\*)

## BAB XI

### AGAMA

#### Pasal 29

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

## BAB XII

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

#### Pasal 30

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

Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan Undang-undang. \*\*)

## BAB XIII

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

#### Pasal 31

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

#### Pasal 32

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

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

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabangcabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesarbesar 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 anakanak terlantar dipelihara oleh negara. \*\*\*\*)
- (2) Negara mengembangkan sistim jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. \*\*\*\*)
- (3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. \*\*\*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-undang. \*\*\*\*)

## BAB XV

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

#### Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

#### Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

#### Pasal 36A

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

#### Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. \*\*)

#### Pasal 36C

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

## BAB XVI

### PERUBAHAN Undang-undang DASAR

#### Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasalpasal Undang-undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurangkurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)
- (2) Setiap usul perubahan pasalpasal 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 sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)
  - (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)
  - (5) Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. \*\*\*\*\*)

## ATURAN PERALIHAN

### Pasal I

Segala peraturan 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

Rencana Pembangunan Jangka Panjang periode 2005-2025 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pokok-Pokok Haluan Negara pertama. \*\*\*\*\*)

## ATURAN TAMBAHAN

### Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat mencabut Segala Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku menurut ketetapan MPR no 1 tahun 2003 dan materi muatannya wajib dijadikan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*\*\*)

### Pasal II

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

### 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 PENULIS**

### **Ahmad Sabirin**

Ahmad Sabirin, sebagai mahasiswa angkatan tahun 2019 di Fakultas Hukum Universitas Trisakti. Selama menjalankan pendidikan di Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, ia aktif di beberapa organisasi di antaranya Trisakti Business Law Community (TBLC), Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum (LPKH) Universitas Trisakti, Pengadilan Semu, Kata Lisator Muda Indonesia, Trisakti Marketing Club dan YSEALI Indonesia. Selain itu, ia juga beberapa kali mengikuti kompetisi di antaranya Internal Moot Court Competition, ASEAN Data Science Explorers 2020, dan sebagai juara II lomba opini kebangsaan di Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka Jakarta tahun 2020, Esai Terpilih dalam lomba Esai Budaya Damai oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Finalis Lomba Esai Hukum pada Brawijaya Law Fair 2019, Best Table ALSA Indonesia Workshop and Training tahun 2019, Partial Funded International Conference on Peace Kurdistan tahun 2019, dua kali menjadi Presenter dengan tema hukum tata negara dan bisnis di acara National Conference on Law and Social Science di faklta Hukum Universitas Veteran Jakarta. Delegasi Trisakti ke Harvard National MUN, Harvard University, Finalis LKTI Forjust Law Fair di FH Universitas Mataram, Finalis LKTI Jambi law Fair 2020, selain itu ia juga menjadi duta Kampus dari beberapa perusahaan, serta beberapa tulisanya dimuat di Majalah Mahkamah Konstitusi dan Jurnal Nasional dan International. Dan pada tahu 2020 dan 2021 ia terpilih sebagai Mahasiswa Berprestasi Tingkat Fakultas dan Terbaik II tingkat Universitas pada Pilmapres tingkat Fakultas dan Universitas.

### **Nely Vigona**

Nely Vigona, lahir di Bekasi pada tanggal 8 Januari 2001. Ia saat ini sebagai mahasiswa aktif di Fakultas Hukum Universitas Trisakti, angkatan tahun 2019. Ia aktif di BEM (Badan Eksekutif Mahasiswa) di Biro Pengabdian Masyarakat Fakultas Hukum, selain itu juga berperan aktif sebagai Hubungan Masyarakat di organisasi Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum (LPKH) Universitas Trisakti dan MUN (Model United Nations) Trisakti University. Selain itu, sebagai seorang mahasiswa, ia juga

bekerja sebagai guru les Mandarin di Happy Learning Mandarin Centre Jakarta dan memiliki Usaha Kecil dan Menengah (UKM)nya sendiri. Dengan pengalaman menempuh masa SMA di luar negeri, Taiwan, ia telah mendalami setidaknya beberapa bahasa ( Indonesia, Inggris, Mandarin, Hakka dan Hokkian).

### **Auberta Tracy Tjahjadi**

Auberta Tracy Tjahjadi, lahir di Jakarta pada tanggal 9 Agustus 2001. Auberta telah menempuh pendidikan SD dan SMP di Pelita Bangsa International School, Bandar Lampung. Pada tingkat SMA, menyelesaikan pendidikan menengah atas di SMAK Kolese Santo Yusup Malang. Ia merupakan salah satu mahasiswa hukum angkatan tahun 2019 di Fakultas Hukum Universitas Trisakti, selama menjalankan pendidikan di Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, ia telah aktif dalam mengikuti beberapa organisasi antara lain seperti Presiden Mahasiswa sebagai sekretaris negara dan wakil ketua dalam Trisakti MUN (Model United Nations) Trisakti Univeristy. Ia awal pernah megikuti lomba seperti MPR Academic Constitutuional Drafting tahun 2020, delegasi dalam MUN Institut Teknologi Bnadung. Selain itu, Auberta juga pernah mengikuti lomba debat seperti Lomba Debat Panas yang diadakan oleh Universitas Sriwijaya. Pada ahkir 2020, Auberta telah memenangkan “Excellence Award” dalam lomba membaca pidato pada tingkat Sepuluh Provinsi/ Daerah Kekonsuleran Konsulat Jenderal Tiongkok di Medan.

Tidak hanya itu, pada 2021 ia telah meraih beberapa prestasi dengan mengikuti beberapa lomba Model United Nation pada tingkat nasional maupun international seperti EuroMUN 2021 sebagai pemenang ‘honourable mention’, ASEAN Youth General Forum 5.0 2021 sebagai pemenang ‘most outstanding delegate’, dan Airlangga MUN 2021 sebagai pemenang ‘honourable mention’.

## **Suryo Atmojo Saputro**

Suryo Atmojo Saputro, lahir di Bekasi pada tanggal 26 Maret 2001. Sebagai mahasiswa angkatan tahun 2019 di Fakultas Hukum Universitas Trisakti, selama menjalankan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Trisakti, ia aktif dalam beberapa Organisasi di antaranya Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum (LPKH) periode 2019/2020, Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Trisakti periode 2019/2020, Parlemen Mahasiswa Fakultas Hukum USAKTI periode 2020/2021, Trisakti Debate Law Club. Selain itu ia beberapa kali mengikuti kompetisi di antaranya, Internal Moot Court Competition pada tahun 2019 dan pada tahun 2020 ia menjadi delegasi dalam Debat Nasional dalam UII Law Fair 2020.

## **Reynaldi Maruli Tuah Parapat**

Reynaldi Maruli Tuah Parapat, lahir di Tangerang pada tanggal 11 Desember 2000. Ia menyelesaikan sekolah tingkat atas di SMA Negeri 24 Kab. Tangerang. Ia pernah mengikuti lomba musikalisasi puisi dalam rangka Bulan Bahasa Nasional. Ia sebagai mahasiswa aktif Fakultas Hukum angkatan tahun 2019 di fakultas Hukum Universitas Trisakti. Ia cukup aktif dalam mengikuti berbagai macam organisasi, seperti Peradilan Semu fakultas Hukum, Badan Eksekutif Mahasiswa Biro Advokasi Hukum dan Trisakti Law Student's Debate Club. Ia juga pernah mengikuti kompetisi, yaitu kompetisi Internal Peradilan Semu pada tahun 2019 dengan judul kasus penganiayaan berakibat Kematian Di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dan mengikuti kompetisi National University Debate Championship pada tahun 2019 di Universitas Trisakti

