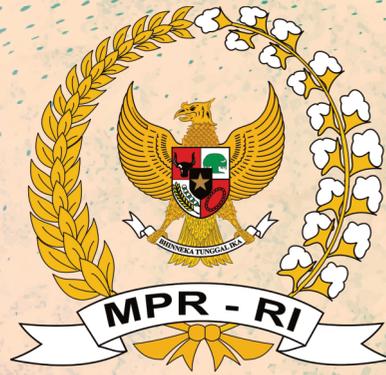




MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENKAJIAN MPR RI
2021

ISBN 978-623-6191-26-2



9 786236 191262

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS BRAWIJAYA

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

Naskah Akademik dari
Universitas Brawijaya



BADAN PENKAJIAN MPR RI

Tidak
Diperjualbelikan



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

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

**BADAN PENGAJIAN MPR
2021**

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

ISBN: 978-623-6191-26-2

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

Drs. Tamsil Linrung

PENGARAH:

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

PENANGGUNG JAWAB:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Irqi Sheva Maulana, Darrel Putra Halim, Luna Dezeana Ticoalu, Farah Naurah Khansa,
dan Herlin Sri Wahyuni

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

EDITOR

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

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

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

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

Cetakan Pertama, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang;

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

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas karunia-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diselesaikan dengan baik. Naskah ini merupakan landasan dan referensi bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk menyusun Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara, dan diharapkan dapat dijadikan pula sebagai bahan referensi bagi akademisi, praktisi, maupun pihak-pihak terkait. Pada kesempatan ini dengan rendah hati perumus bermaksud menyampaikan ucapan terima kasih kepada segenap pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan selama penulisan ini, terutama kepada:

- a. Allah SWT. yang telah memberikan keberkahan pada perumus untuk menyelesaikan karya tulis ini dengan tepat waktu.
- b. Ibu Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H. dan Bapak Ria Casmi Arrsa, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing yang berkenan membimbing dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara ini, telah memberikan gambaran tentang teknik dan sistematika penulisan hukum, memberikan penjelasan materi mengenai setiap substansi yang akan dilakukan amandemen pada Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Rekan-rekan sesama mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang senantiasa memberikan dukungan baik dalam hal bertukar pikiran serta doa untuk kelancaran pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara ini;
- d. Semua pihak terkasih yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dan memberi dukungan pada kami.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua orang dan semua

pihak, baik langsung maupun tidak langsung yang telah membantu dan mendukung penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara ini hingga selesai. Kami menyadari bahwa Naskah Akademik ini jauh dari sempurna. Dengan penuh kerendahan hati, kami mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar Naskah Akademik ini benar-benar bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Akhir kata, semoga naskah ini dapat memenuhi fungsinya.

28 Juni 2021

Perumus



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 finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2021. Peserta finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 10 (sepuluh) tim yaitu dari Universitas Islam Indonesia, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Universitas Padjadjaran, Universitas Brawijaya, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Universitas Airlangga, Universitas Hasanuddin, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Universitas Indonesia, dan Universitas Gadjah Mada.

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 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 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 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

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), pada tataran implementasinya membawa perubahan baik penghapusan maupun pembaruan isi pasal tersebut. Salah satu yang menjadi dampak dari perubahan UUD NRI 1945 yaitu pada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) yang tidak lagi menjadi lembaga dalam melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil amandemen krusial yang menuai kritikan oleh masyarakat adalah hilangnya Garis Haluan Besar Negara (Selanjutnya disebut GBHN) yang menjadi pedoman atau haluan negara dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Namun, dengan hilangnya GBHN ini di era reformasi membuat pembangunan menjadi tidak terarah karena terpengaruh dengan visi misi Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih. Tidak hanya itu saja, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (selanjutnya disebut RPJPN) juga tidak ada pelaksanaan pertanggungjawaban yang jelas sehingga konsekuensi akibat adanya RPJPN ialah tidak ada paksaan secara konstitusional bagi Presiden untuk melaksanakan program-program yang telah direncanakannya tersebut. Artinya, tidak ada jaminan bahwa program-program yang belum terlaksana atau program-program yang masih dalam proses penyelesaiannya akan dilanjutkan oleh Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya, yang hal ini berdampak pada kesejahteraan rakyat dalam pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, perlu langkah dalam penyelesaian problematika yang terjadi pada pembangunan di Indonesia yang harus dilaksanakan secara terstruktur, sistematis, dan masif untuk menciptakan pembangunan nasional yang terarah, komprehensif, dan keberlanjutan dengan menghidupkan kembali Pokok-Pokok Haluan Negara (selanjutnya disebut PPHN). Dengan menghidupkan kembali PPHN perlu dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 yang ditinjau secara holistik terhadap UUD NRI 1945 baik dalam tataran normatif maupun implementasi terhadap urgensi PPHN sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Melalui gagasan perubahan UUD NRI 1945 ini, perumus mengkaji dan melakukan perubahan terhadap beberapa hal baik dari segi eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun permasalahan ketatanegaraan lainnya. Metode perubahan yang digunakan yakni metode amandemen. Dalam penyusunan naskah akademik perumus menggunakan metode yuridis

normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan *historis* (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Kata Kunci: *Amademen, Kesejahteraan Rakyat, Pembangunan Nasional, Pokok-Pokok Haluan Negara, UUD NRI 1945.*

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR TIM PENULIS	iii
KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN	v
KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	vii
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI	ix
ABSTRAK	xiii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR GAMBAR	xix
DAFTAR TABEL	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	20
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	21
D. Metode Penulisan	25
1. Jenis Penelitian.....	25
2. Sifat Penelitian.....	25
3. Pendekatan Penulisan.....	25
4. Jenis dan Sumber Data Penelitian.....	26
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	26
6. Teknik Analisis Bahan Hukum	27
7. Metode Perubahan	27
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	31
A. Kajian Teoritis	31
1. Kajian Teori Bernegara	31
2. Kajian Teori Mengenai Pancasila	40

3. Kajian Teori Mengenai Konstitusi	50
4. Kajian Teori Kesejahteraan Rakyat.....	53
5. Kajian Teoritis Mengenai Negara Hukum	56
6. Kajian Teoritis Mengenai Demokrasi	62
7. Kajian Teoritis Mengenai Pembangunan Nasional	64
8. Kajian Teoritis Mengenai <i>Good Governance</i>	66
9. Kajian Teoritis Mengenai Trias Politika	77
a) Teori Trias Politika.....	77
b) Trias Politika di Indonesia	78
c) Teori Kedaulatan Rakyat.....	80
d) <i>Checks and Balances</i> Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	82
10. Kajian Teoritis Mengenai Sistem Presidensiil.....	83
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait.....	86
1. Asas Kebangsaan	86
2. Asas Pembangunan Berkelanjutan.....	87
3. Asas Kemanusiaan.....	87
4. Asas Keadilan	87
5. Asas Kesejahteraan	88
6. Asas Kemanfaatan	88
7. Asas Kedaulatan Rakyat	89
8. Asas Kenusantaraan	89
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	90
1. Kajian Mengenai Perencanaan Pokok-Pokok Haluan Negara	90

2. Kajian Mengenai Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara	92
3. Kajian Mengenai Pembahasan Pokok-Pokok Haluan Negara	97
4. Kajian Mengenai Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara	98
5. Kajian Mengenai Pengujian Pokok-Pokok Haluan Negara	99
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru dan Pelaksanaan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	101
1. Implikasi Terhadap Perencanaan Pokok-Pokok Haluan Negara	101
2. Implikasi Terhadap Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara	103
3. Implikasi Terhadap Pembahasan Pokok-Pokok Haluan Negara	107
4. Implikasi Terhadap Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara	108
5. Implikasi Terhadap Pengujian Pokok-Pokok Haluan Negara	108
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS	111
A. Landasan Filosofis	111
B. Landasan Sosiologis	114
C. Landasan Yuridis	117
D. Landasan Politis.....	120
E. Landasan Historis	123
BAB IV ANALISIS (SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	

NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945).....	131
A. Sasaran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	131
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	131
C. Materi Muatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	134
1. Pengembalian Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk Menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara Bersama Presiden.....	134
2. Pembentukan Komisi Haluan Negara	140
3. Penambahan BAB IIA tentang Pokok-Pokok Haluan Negara	148
4. Perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama dengan Presiden.....	165
5. Penambahan Pasal 18C sebagai Penguatan Pembangunan Daerah	168
6. Penguatan Dewan Perwakilan Daerah	170
7. Penguatan Pasal 23 Terkait Penolakan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.....	179
8. Penguatan Mahkamah Konstitusi dengan Penambahan Kewenangan Menguji TAP MPR	187
9. Penambahan Frasa “Ruang Udara” dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	187
10. Penambahan Pasal 33A Kedaulatan Pangan.....	191
BAB V PENUTUP.....	195
A. Simpulan.....	195
B. Saran	198
DAFTAR PUSTAKA.....	199

RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERKAIT POKOK-POKOK HALUAN NEGARA.....	221
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM SATU NASKAH.....	229
BIODATA TIM PENULIS	257

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Strategi Pembangunan Jangka Panjang.....	6
Gambar 2. Skema Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	7
Gambar 3. Siklus Perencanaan Pembangunan Nasional 1969 – 1998	128
Gambar 4. Pembentukan dan Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara	138
Gambar 5. Alur Pembuatan Pokok-Pokok Haluan Negara	143
Gambar 6. Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai Tujuan Penyelenggaraan Negara.....	151
Gambar 7. Kekuasaan Yudikatif	180
Gambar 8. Kewenangan Mahkamah Konstitusi	187

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Perbandingan Haluan Negara dari Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi	4
Tabel 2.	Perbandingan Negara yang Menerapkan Konsep Haluan Negara	14

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Diskursus yang saat ini sedang menjadi pembahasan ialah mengenai Haluan Negara. Sebagaimana dalam Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)¹ sebelum amandemen dalam Penjelasannya menyatakan “...DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat...”, bahwasanya haluan negara bermakna sebagai pedoman penyelenggaraan negara.² Di Indonesia, Haluan Negara merupakan suatu kebutuhan bangsa terutama pada *developing country* sebagai langkah penguatan serta kepastian pembangunan dalam rangka perwujudan tujuan negara. Tujuan itu sendiri sudah termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yakni “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”. Tujuan negara berkaitan dengan Haluan Negara menjadi inti penting yang memandu arah penyelenggaraan negara, yang juga di dalamnya terkandung cita negara (*staatside*) atau merupakan hakikat negara dimana *staatside* menjadi awal mula terbentuknya negara.³

Tidak dapat dipungkiri bahwa tujuan negara inilah yang menjadi landasan filosofis dalam pembangunan nasional dari segala aspek. Selain itu, Pancasila sebagai dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*) dimana didalamnya terkandung prinsip-prinsip filosofis.⁴ Pancasila sebagai penuntun yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuan. Oleh

1 UUD 1945 merupakan naskah asli sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2 Jimly Asshiddiqie, (2019), “Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila”, <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila> diakses pada 21 Juni 2021.

3 I Wayan Sudirta, (2020), Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Yuridis Volume 7 Nomor 2*, hlm. 266.

4 *Ibid*, hlm. 261.

karenanya, sebagaimana diamanatkan oleh alenia keempat Pembukaan UUD 1945, materi muatan dalam Haluan Negara tidak boleh menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945.

Secara historis adanya istilah Haluan Negara muncul dari penafsiran pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen.⁵ Keberadaan Haluan Negara telah berlaku sejak 18 Agustus 1945, meskipun pada saat itu UUD 1945 masih menjadi sumber formil. Namun, dokumennya sendiri baru ditetapkan pada tahun 1960 oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden (selanjutnya disebut Penpres) Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN). Penpres tersebut kemudian diperkuat melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 dimuka Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang berjudul “*To Build the World a New*” adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik di Indonesia.⁶

Pengertian GBHN itu sendiri, berdasarkan Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut TAP MPR) No. IV/MPR/1973 dirumuskan pengertian GBHN sebagai “Haluan Negara dalam garis-garis besar yang pada hakikatnya adalah suatu pola umum pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh MPR”. Dalam TAP MPR No. II/MPR/ 1978, TAP MPR No. IV/MPR/1983, dan TAP MPR No. II/MPR/1988 pada dasarnya sama dengan GBHN yang tertuang dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973. GBHN dalam TAP-TAP tersebut dimaknai sebagai haluan negara dalam garis-garis besar yang pada hakikatnya adalah suatu pola pembangunan nasional yang meliputi Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, serta Pola Umum Pembangunan Lima Tahun. Namun, pengertian tersebut berubah pada TAP MPR No. II/MPR/1993 dan TAP MPR No. II/MPR/1998 adalah

5 Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum diamandemen) sebelum amandemen menyatakan, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*”.

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

yang mengartikan bahwa haluan negara adalah tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun, Namun, setelah amandemen UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sekaligus yang berimplikasi dengan tugas dan fungsi MPR maka, GBHN dinyatakan tidak berlaku lagi.

Bicara mengenai isi dari manifesto politik di atas memuat dua hal yang mendasar dalam pembangunan Indonesia pada saat itu, yaitu persoalan-persoalan pokok dari revolusi Indonesia dan program umum revolusi Indonesia yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, mental dan kebudayaan, keamanan, dan pembentukan badan-badan baru. Intisari dari manifesto politik itu terangkum dalam konsep USDEK yang merupakan singkatan dari:⁷ 1) Undang-Undang Dasar 1945; 2) Sosialisme Indonesia; 3) Demokrasi Terpimpin; 4) Ekonomi Terpimpin; dan 5) Kepribadian Bangsa. USDEK diperkenalkan oleh Presiden Soekarno dalam pidatonya yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” yang disampaikan pada pelaksanaan upacara 17 Agustus 1959. Adapun GBHN pada masa Orde Lama dimaksudkan untuk memberikan arah tujuan dan pedoman yang jelas serta menyeluruh guna melancarkan revolusi Indonesia pasca kemerdekaan. Sedangkan pada masa Orde Baru, titik tekan Haluan Negara ada pada pembangunan nasional. Pelaksanaan GBHN kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang telah berjalan dari kurun waktu tahun 1969-1998 yaitu Repelita I sampai Repelita VI.

Runtuhnya era Orde Baru pada bulan Mei 1998 yang menandakan lahirnya sebuah era yang disebut dengan era reformasi. Pada masa reformasi lahir GBHN terakhir melalui TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. GBHN 1999-2004 mempunyai muatan yang berbeda dengan GBHN zaman Orde Baru, dengan perubahan yang cukup fundamental. Pada zaman Orde Baru, GBHN merupakan haluan negara yang di titik haluannya adalah pembangunan nasional, sedangkan GBHN era reformasi yang titik haluannya adalah penyelenggaraan negara. Tujuan dengan lahirnya GBHN pada masa reformasi adalah dalam rangka untuk memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan serta mampu menegakkan hak asasi manusia dan penegakan supremasi hukum yang mencerminkan nilai-nilai

7 Roeslan Abdulgani, (1964), *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, Jakarta: Yayasan Prapantja, hlm. 116.

keadilan. Penguatan arah dan tujuan ini dikarenakan kondisi dan situasi pada awal reformasi, dimana seluruh elemen masyarakat menghendaki adanya perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Tabel 1. Perbandingan Haluan Negara dari Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi

No	Bahan Perbandingan	Orde Lama (1945-1965)	Orde Baru (1966-1998)	Era Reformasi (1998-2004)
1.	Isi	Haluan Politik	Haluan Pembangunan Nasional	Haluan Penyelenggaraan Negara
2.	Tujuan	Sebagai Arah dan pedoman politik	Sebagai Arah Pembangunan Nasional	Sebagai Arah Penyelenggaraan Negara

Sumber: *Diolah Perumus*

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945)⁸, terjadi perubahan struktur ketatanegaraan yang merubah fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia. Akibatnya, sistem yang saat itu ialah vertikal-hierarkis menjadi horizontal-fungsional dengan prinsip *check and balances* dimana prinsip ini merupakan prinsip yang saling mengimbangi serta mengawasi antar lembaga negara. Selain itu, amandemen tersebut berimplikasi pada diterapkannya prinsip lain yakni prinsip supremasi konstitusi yang dapat disebut juga dengan *the Supreme Law of the Land* dimana konstitusi merupakan sumber hukum tertinggi yang menjadi sumber utama serta panduan bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁹ Prinsip tersebut juga menggantikan prinsip sebelumnya yakni prinsip supremasi parlemen dalam rangka pemurnian sistem presidensial yang juga dalam rangka pembaharuan fungsi MPR.

8 UUD NRI 1945 merupakan naskah perubahan setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

9 Efriza, (2019), Refleksi: Menghidupkan Kembali Eksistensi MPR dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Volume 10 Nomor 2*, hlm. 64.

Kemudian, amandemen UUD 1945 juga mengakibatkan 7 (tujuh) lembaga tinggi negara mengalami perubahan yang mana ketujuh lembaga yang menjadi organ negara tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dimana UUD NRI 1945 mengamanatkan kewenangan konstitusional secara langsung kepada lembaga-lembaga bersangkutan. Ketujuh organ negara tersebut ialah: Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tidak hanya itu saja, dibentuknya lembaga tinggi negara baru pasca amandemen ialah Dewan Perwakilan Daerah serta penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dalam UUD NRI 1945. Penghapusan ini mengakibatkan terdegradasinya kedudukan DPA sebagai lembaga tinggi negara sehingga eksistensi DPA itu sendiri tidak lagi masuk dalam struktur pemerintahan negara.¹⁰

Apabila kita menilik pada kondisi asli dalam UUD 1945, pembentukan lembaga tertinggi negara khususnya MPR memang tidak ada penjelasan yang rinci. Pada dasarnya, tujuan pembentukan MPR didasarkan pada keinginan bangsa pasca kemerdekaan untuk membentuk negara yang berdemokrasi dengan pelibatan seluruh lapisan masyarakat dalam proses kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Sehingga, hal ini kemudian diwujudkan dalam bentuk lembaga sebagai perwakilan suara rakyat yakni MPR. MPR merupakan lembaga yang sebagai penjelmaan rakyat dalam pengejawantahan pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹¹ Hal ini diperjelas dan dipertegas lagi kedalam UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (2) yaitu “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”.

Posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara juga tidak terlepas dari kewenangan MPR seperti yang termaktub dalam ketentuan UUD 1945 Pasal 3, salah satunya yaitu “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*”. Namun, ketentuan ini kemudian dihapus dalam amandemen UUD 1945. Ketiadaan GBHN yang diterapkan pada masa Orde Baru dimulai pada amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 berdasarkan kesepakatan seluruh elemen masyarakat melalui MPR sebagai perwakilan rakyat. Ketiadaan ini merupakan akibat dari adanya perguliran reformasi saat itu. Perubahan UUD NRI 1945 berimplikasi pada hilangnya kewenangan utama MPR dalam menetapkan GBHN. Ketiadaan GBHN ini yang kemudian dianggap pula sebagai hilangnya panduan dalam

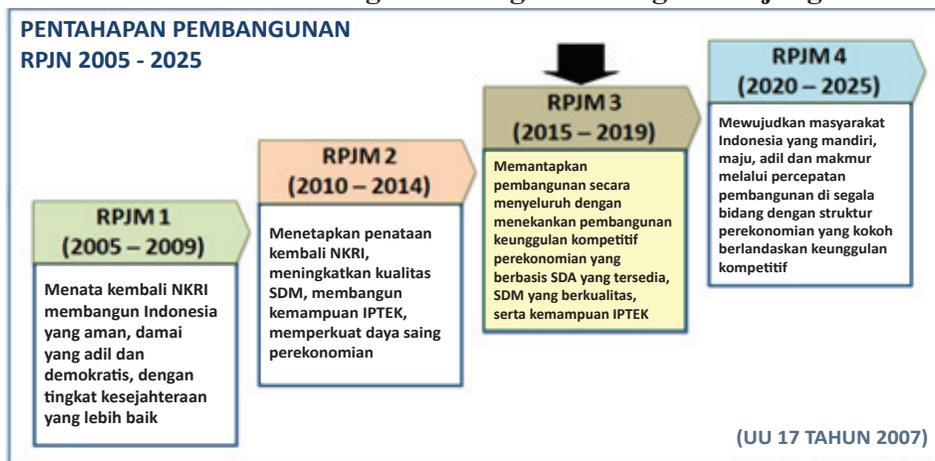
10 Ni'matul Huda, (2005), *Hukum Tata Negara*, Jakarta:Rajawali Pers, hlm. 27.

11 Indra J. Piliang, dan T.A Legowo, (2006), *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, hlm. 62.

pelaksanaan pembangunan nasional. GBHN dapat dikatakan sebagai arah haluan negara dalam pembangunan nasional yang memandu negara secara berturut-turut sejak 1973 hingga 1998. Hal ini tentunya menjadi sebuah konsekuensi bagi MPR yang saat itu menjadi lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga yang bukan lagi sebagai lembaga perwakilan. Konsekuensi inilah yang membuat MPR menjadi semacam *joint session* atau lembaga gabungan antara DPR sebagai pencerminan dari prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan DPD sebagai pencerminan prinsip perwakilan daerah (*regional representation*). MPR itu sendiri baru dinyatakan ada pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan (*actual existence*). Sehingga, hilangnya GBHN tentu tidak lagi menjadikan MPR sebagai pemegang kekuasaan negara yang tertinggi yang juga tidak lagi berfungsi sebagai “*supreme body*” dengan memiliki kewenangan tanpa kontrol atau tak terbatas, meskipun keberadaan MPR masih tetap ada hingga saat ini.

Dokumen GBHN terakhir yaitu pada TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004. Sehingga hal ini berimplikasi pada GBHN tidak lagi digunakan sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Saat ini, peran GBHN dapat dikatakan telah tergantikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UU 25/2004) tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut SPPN) yang kemudian ditetapkan juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 (selanjutnya disebut UU 17/2007) tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (selanjutnya disebut RPJPN) 2005-2025.

Gambar 1. Strategi Pembangunan Jangka Panjang

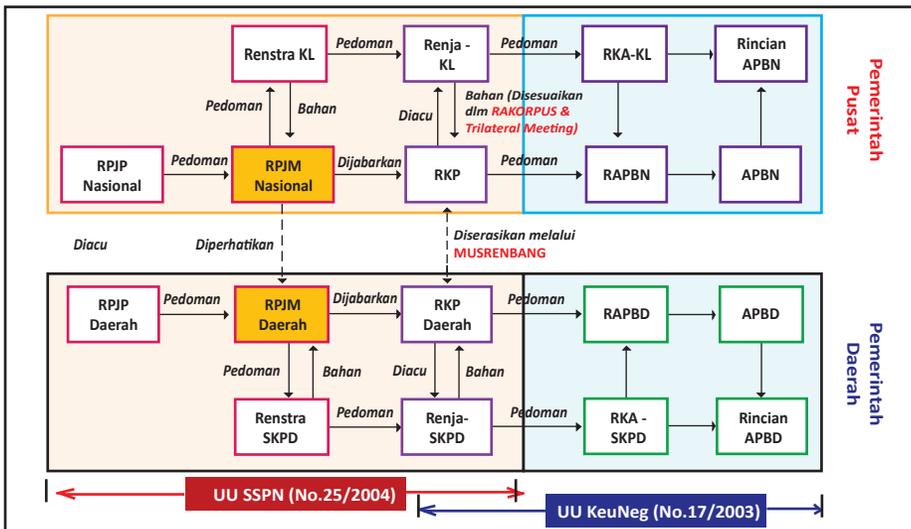


Sumber: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional

RPJPN merupakan pelaksanaan dari UU 25/2004 dengan menggarisbawahi paradigma perencanaan yang memuat arahan kebijakan pembangunan secara garis besar. UU 17/2007 notabene merupakan dasar hukum pembentukan RPJP, dokumen tersebut lebih bersifat visioner dengan hanya memuat hal-hal dasar.

Jangka waktu yang ditentukan untuk kegiatan perencanaan pembangunan menurut kedua undang-undang tersebut adalah 20 (dua puluh) tahun yang kemudian dijabarkan lagi ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (selanjutnya disebut RPJM), yakni dengan jangka waktu 5 tahun dengan berpedoman kepada RPJP yang isinya memuat visi, misi, dan program pembangunan dari presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sedangkan di tingkat daerah, pemerintah daerah melakukan penyusunan terhadap RPJP dan RPJM Daerah (RPJMD) dengan mengacu pada RPJPN.¹²

Gambar 2. Skema Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional



Sumber: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional

Pada dasarnya, RPJPN merupakan program individual yang ditetapkan oleh Presiden terpilih, yang tentunya tidak dapat dipungkiri bahwa RPJPN tidak dapat dianggap sebagai haluan negara seperti halnya

12 Fatkhurohman, (2018), Arah Haluan Negara dalam Penemuan dan Pembentukan Pembangunan Hukum Daerah, *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 12*, hlm. 26.

GBHN dalam kegiatan pembangunan nasional. Hal ini disebabkan bahwasanya RPJPN lebih mencerminkan visi personal Presiden yang bahkan belum tentu mengarah pada tujuan nasional. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Demikian pula dengan Pemilihan Kepala Daerah, pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan tidak hanya ketidaksinambungan dari satu masa jabatan ke masa jabatan berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan daerah tidak sinergi antara satu daerah dengan daerah yang lainnya.

Hal ini juga berimplikasi pada inkonsistensi yang terjadi akibat proses perencanaan pembangunan yang selalu berubah tatkala Presiden dan Wakil Presiden baru yang terpilih dalam rentang waktu setiap 5 (lima) tahun sekali. Disamping itu, RPJPN juga tidak ada pelaksanaan pertanggungjawaban yang jelas sehingga konsekuensi akibat adanya RPJPN ialah tidak ada paksaan secara konstitusional bagi Presiden untuk melaksanakan program-program yang telah direncanakannya tersebut. Artinya, tidak ada jaminan bahwa program-program yang belum terlaksana atau program-program yang masih dalam proses penyelesaiannya akan dilanjutkan oleh Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya. Sehingga, tidak dapat disangkal bahwa RPJPN dapat dikatakan hanya sebagai acuan bagi Presiden terpilih dalam merealisasikan janji-janji semasa kampanyenya. Terlebih pembangunan akan sulit terselenggara akibat ketidaksinambungan dan inkonsistensi akibat pergantian Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun sekali.

Ketiadaan haluan negara dapat kita cermati dari aspek vital dalam proses perencanaan pembangunan nasional yaitu “strategi ideologi pembangunan” dimana RPJPN lebih bersifat teknokratis dibandingkan haluan negara yang lebih bersifat ideologis. Sehingga, diperlukan suatu haluan negara sebagai instrumen dalam menyelenggarakan pembangunan yang menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Diskursus mengenai

penghidupan kembali haluan negara melalui Pokok-Pokok Haluan Negara memang bukanlah hal yang baru-baru ini menjadi perbincangan. Dalam menghidupkan kembali suatu haluan negara, perlu pengkajian yang komprehensif mengingat tujuan dari adanya haluan negara adalah kesejahteraan bersama melalui pembangunan nasional. Landasan hukum yang dapat digunakan sebagai payung yang sekuat GBHN setidaknya dapat dilihat dari beberapa TAP MPR yakni pada TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, serta TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Seluruh TAP MPR ini mencerminkan adanya kesadaran serta komitmen yang kuat dalam menghadapi berbagai permasalahan dan konflik yang muncul untuk mencapai tujuan nasional dan menjaga kesinambungan bagi arah penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.¹³

Ditinjau dari sudut teoritis Hukum Administrasi Negara (selanjutnya disebut HAN), terdapat asas pokok sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan yaitu, *“besturen is planen”* yang artinya memerintah adalah merencanakan.¹⁴ Asas tersebut menjelaskan urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintah, hal ini ditegaskan bahwa seluruh perangkat kelembagaan pemerintah dan berbagai instrumen hukum publik yang dipergunakan untuk mengelola berbagai kebijakan pemerintah harus bersandar pada sebuah perencanaan yang komprehensif, matang, mendasar, dan merepresentasikan kehendak seluruh bangsa. Perencanaan bagi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan menjadi sarana untuk menentukan keabsahan dan legitimasi berbagai tindak pemerintahan oleh eksekutif maupun penyelenggaraan kekuasaan yang dilaksanakan oleh seluruh lembaga-lembaga negara.

13 Ria Casmi Arrsa, (2018), Reformulasi Haluan Negara Model GBHN dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah, Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 12, 2018, hlm. 160. (149-166)

14 W. Riawan Tjandra, (2016), Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN, Prosiding *Focus Group Discussion* Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 23.

Jika melihat sistem pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia sebelum adanya perubahan terhadap UUD NRI 1945, asas pokok Indonesia berdasarkan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Secara umum, GBHN ketika itu dimaknai sebagai haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.¹⁵ Ditinjau secara yuridis GBHN merupakan pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Namun, setelah saat momentum amandemen konstitusi yang berlangsung dari tahun 1999-2002, terjadi perubahan yang mendasar pada konstitusi Indonesia, kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dihapuskan.

Pertimbangan penghapusan GBHN terkait erat dengan pilihan model pemilihan presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR berubah menjadi pemilihan presiden secara langsung, konsekuensi dari pilihan pemilihan presiden secara langsung oleh masyarakat tersebut adalah presiden tidak lagi bertanggungjawab terhadap MPR, melainkan bertanggungjawab langsung kepada masyarakat. Sehingga, asas pokok yang dilaksanakan pada amandemen ketiga yaitu dengan membentuk UU 25/2004 yang dibuat oleh Presiden dan DPR yang didasarkan atas sistem perencanaan yang dibagi atas kategori waktu maupun hierarki. Perencanaan yang didasarkan atas kategori waktu tersebut terdiri dari perencanaan jangka panjang yang dibingkai melalui RPJPN. Kemudian, Presiden membuat Peraturan Presiden (selanjutnya disebut Perpres) tentang RPJMN.

Berbicara mengenai RPJPN saat ini, telah mengalami kegagalan dalam mengintegrasikan perencanaan pembangunan nasional. Selain itu, RPJPN lebih menekankan pada tataran teknis praktis yang lebih cenderung berperspektif kepada Presiden saja. Sedangkan dalam konsep filosofis yang bersifat visioner tetapi realistis dan berperspektif multi dimensi dari sudut pandang MPR, DPR, dan DPD tidak tersentuh. Secara fakta, sejak awal RPJPN dibentuk pada tahun 2005 yang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun sampai dengan tahun 2025 yang memuat visi Indonesia mandiri, maju, adil dan makmur, namun dirasa mengalami disorientasi. Hal tersebut dikarenakan RPJPN merupakan turunan dari

15 Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih, (1978), *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta:Gramedia, hlm. 56 dalam Budiman B. Sagala, (1982), *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta:Ghalia Indonesia, hlm. 96-97.

RPJMN yang pengejawantahan visi dan misi Presiden, sehingga ketika Presiden berganti, dengan visi dan misi yang berbeda maka terhenti pula pembangunan yang sudah direncanakan dalam RPJMN sebelumnya, dan berganti dengan RPJMN yang baru. Sehingga, dari ketidakmampuan RPJMN mengkonsolidasi program-program yang berbeda antara Presiden yang satu dan Presiden berikutnya mengakibatkan rencana pembangunan tidak berkesinambungan.

Dalam perjalanannya, GBHN terus dijadikan sebagai acuan pembangunan nasional, sampai pada reformasi konstitusi di tahun 1999-2002, dengan adanya SPPN yang menjadi bentuk hukum pengaturan tentang *roadmap* perencanaan pembangunan bertransformasi dari ketetapan MPR menjadi Undang-Undang, dan nomenklaturnya pun berubah yang awalnya GBHN bertransformasi menjadi SPPN. Menurut Prof. Elfindri selaku akademisi, SPPN ini memiliki beberapa kelemahan yang berlangsung sejak era reformasi dimana rencana pembangunan disusun berdasarkan visi dan misi kandidat saat masa kampanye pemilihan presiden sehingga lebih fokus pada perencanaan pembangunan jangka menengah bukan jangka panjang. Selain itu, visi dan misi tersebut disusun secara terbatas oleh tim kampanye dan tidak fokus pada bagaimana negara dibangun dalam jangka panjang. Akibatnya, rencana-rencana pembangunan dari para Presiden era reformasi kerap tidak bisa berkelanjutan. Selain itu, menurut Imam Mahdi dalam kajian RPJM Provinsi mengatakan terdapat beberapa ketidakharmonisan dalam SPPN saat ini, yaitu :¹⁶

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

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul wacana atau gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai PPHN yang akan menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional.

¹⁶ Imam Mahdi, (2012), Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya: *Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*, Malang:Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 137.

Oleh karena itu, perlu dilakukan adanya PPHN yang berimplikasi pada perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu contohnya adalah kehadiran PPHN ini akan berpotensi akan mengubah struktur, fungsi, tugas, kewenangan serta hubungan kewenangan antar organ-organ kenegaraan. MPR pada masa periode 2014-2019 melakukan survey untuk menghidupkannya kembali PPHN, berdasarkan Direktur Eksekutif Indo Barometer Muhammad Qodari memaparkan, dalam salah satu bagian surveinya memperlihatkan 55.1 persen masyarakat menyatakan Indonesia memerlukan GBHN, atau saat ini disebut PPHN, untuk pembangunan. Sedangkan 9.8 persen menyatakan Indonesia tidak memerlukan GBHN atau PPHN untuk pembangunan. Sementara 35.1 persen menyatakan tidak tahu atau tidak menjawab. Adapun alasan mengapa Indonesia memerlukan GBHN, sebanyak 32.8 persen menyatakan karena pembangunan harus berlandaskan GBHN dan UUD NRI 1945, sebesar 22.8 persen menyatakan sesuai aturan yang pasti dalam pembangunan nasional, serta sekitar 9.2 persen menyatakan demi pemerataan pembangunan, dan berbagai alasan lainnya.¹⁷ Tidak hanya itu saja, beberapa tokoh yang mendukung kembalinya GBHN, yang *pertama* Presiden keempat dan selaku ketua salah satu partai politik 2019-2024 yaitu Ibu Megawati Soekarno, yang berpendapat bahwasannya GBHN sangatlah penting agar bangsa memiliki konsep strategis dalam perencanaan pembangunan jangka panjang yang tersusun secara komprehensif.

Kedua, wakil ketua pengkajian MPR John Pieris mengatakan, perlunya PPHN seperti zaman orde yang menerapkan GBHN. Reshuffle atau perombakan kabinet biasa terjadi jelas dalam menentukan arah kebijakan negara. Dengan adanya GBHN arahnya jelas baik semua lembaga negara baik di tingkat eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sekarang saja, yang terjadi di bidang hukum yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK), polisi, dan jaksa juga berjalan sendiri. Sehingga, hal ini penting untuk menghidupkan PPHN. Dengan PPHN, arah dari pembangunan jelas, yaitu semua lembaga negara mempunyai visi dan misi yang sama. Meskipun, ideologi kita satu, Presiden, Ketua MPR, Ketua DPR, juga satu. Tetapi, apabila pikiran mereka ‘dirasuki’ banyak

17 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, (2020), “Survei Indo Barometer: Kepuasan Publik Terhadap MPR Meningkatkan”, <https://ppid.mpr.go.id/berita/detail/survei-indo-barometer-kepuasan-publik-terhadap-mpr-meningkat> diakses pada tanggal 26 Juni 2021.

masukannya maka akan semakin tidak terarah, terlebih masukannya dari partai politik. Oleh karena itu, pentingnya PPHN diterapkan di Indonesia, untuk mencoba memberikan pedoman dasar pembangunan nasional. *Ketiga*, Rektor Universitas Mataram, Sunarpi, mengatakan bahwa dengan adanya PPHN, kebijakan pemerintah tidak akan berganti di setiap rezimnya. PPHN ini penting agar kebijakan pemerintah di setiap rezim tidak selalu berganti. Jangan sampai, setiap ganti menteri, beda kebijakannya. PPHN ini untuk menata kinerja di setiap lembaga negara agar bekerja semakin baik dan cepat.

Dengan demikian, MPR dalam melakukan revitalisasi atas GBHN ini mengubah nomenklatur Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi Pokok-Pokok Haluan Negara melalui Ketetapan MPR berkaitan dengan rekomendasi MPR seputar UUD NRI 1945 dalam Ketetapan MPR RI No. 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019,¹⁸ pada Pasal 1 yakni: 1) Pokok-Pokok Haluan Negara; 2) Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah; 4) Penataan Sistem Presidensial; 5) Penataan Kekuasaan Kehakiman; 6) Penataan Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara; 7) Pelaksanaan permusyawaratan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jika dicermati dengan baik, secara garis besar kembalinya haluan negara saat ini menitikberatkan pada nilai pembangunan dan kesejahteraan rakyat artinya terdapat urgensi pada pembentukan pokok-pokok haluan negara. Haluan negara memiliki fungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pembangunan untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.¹⁹ Maka dari hal tersebut penguangannya harus diatur dalam bentuk hukum yang derajatnya lebih tinggi dan daya ikatnya lebih kuat. Karenanya kedudukannya yang strategis tersebut, jika membandingkan dengan politik hukum pengaturan haluan negara di negara lain, penguangan yang diatur berada pada bentuk hukum yang

18 Budiarti Utami Putri, (2019), “Ada 7 Rekomendasi MPR untuk Amandemen UUD 1945, Apa Saja?”, <https://nasional.tempo.co/read/1257772/ada-7-rekomendasi-mpr-untuk-amandemen-uud1945-apa-saja> diakses pada tanggal 15 Juni 2021,.

19 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*

berpuncak pada konstitusi, artinya penuangan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa derajat yang lebih tinggi dan juga daya ikatnya tentu lebih kuat pula.

Dalam praktiknya, beberapa negara pun melaksanakan dan memasukkan konsep Haluan Negara dalam konstitusinya. Konstitusi Irlandia atau *the Constitution of Independent Ireland*²⁰ sejak 1937 mencantumkan *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisi prinsip-prinsip yang dijadikan rujukan bagi setiap penyelenggaraan negara dalam merumuskan berbagai kebijakan kenegaraan dan pemerintahan yang bersifat operasional.²¹ Konstitusi Irlandia dapat dikatakan sebagai pelopor gagasan konstitusionalisasi kebijakan ekonomi dan sosial dalam perumusan undang-undang dasar.²² Banyak negara yang kemudian mengadopsi konsep DPSP dalam model konstitusi Irlandia ini dalam konstitusi mereka. Negara-negara tersebut antara lain tercantum dalam tabel berikut.²³

Tabel 2. Perbandingan Negara yang Menerapkan Konsep Haluan Negara

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parlemerter	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .
India	Sistem Parlemerter	Disebutkan secara tegas dalam BAB IV Konstitusi India dengan judul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .

20 Konstitusi 1937 ini pada umumnya dikenal sebagai *the second constitution of independent Ireland* yang menggantikan konstitusi pertama tahun 1922 yang lebih dikenal sebagai *The constitution of Free State of Ireland*.

21 Jimly Asshiddiqie, (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm. 102-103.

22 *Ibid.*

23 Mei Susanto, 2016, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE Volume 17 Nomor 3*, hlm. 435-436.

Filipina	Sistem Presidensiil	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan <i>Declaration of Principles and State Policies Principles</i> .
Afrika Selatan	Sistem Pemerintahan campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara.
Brazil	Sistem Presidensiil	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.
Korea Selatan	Sistem Presidensiil	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.

Sumber: *Diolah Perumus*

Berdasarkan tabel perbandingan tersebut, dapat diketahui bahwa haluan negara atau DPSP dalam konstitusi terjadi konvergensi yang menunjukkan perlunya haluan negara dalam pembangunan, khususnya pada negara-negara berkembang. Hal ini dilihat pada keterbutuhan negara-negara bersangkutan akan sistem pemerintahan yang dianut berkaitan pada pembangunan negara dimana hal ini juga menjadi kebutuhan yang layak untuk dimasukkan dalam konstitusi.

Sampai saat ini, masih terdapat beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (selanjutnya disebut MPRS)/MPR dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang dinyatakan masih berlaku, baik berlaku dengan ketentuan maupun berlaku sampai terbentuknya undang-undang. Berbagai Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku tersebut merupakan haluan negara, memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ketersebaran panduan arah tentang pembangunan tersebut menimbulkan kerancuan terhadap perencanaan dan pelaksanaan dalam pembangunan nasional. Untuk mencegah kerancuan di satu sisi, dan agar pelaksanaan pembangunan tersebut terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik pada sisi lainnya, serta untuk menyelesaikan keberadaan Ketetapan

MPRS dan Ketetapan MPR tersebut diperlukan penataan ke dalam satu naskah haluan negara yang utuh dan komprehensif.

Perumus merancang konsep pembentukan PPHN dengan memasukkannya ke dalam TAP MPR. Hal ini melihat pada kedudukan TAP MPR yang kuat berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Perumus juga melihat pada permasalahan-permasalahan yang terjadi ditinjau dari ruang lingkup terkait dengan PPHN.

Pertama, kembalinya PPHN sebagai pedoman dalam Pembangunan Nasional yang lebih terarah, komprehensif, dan berkelanjutan. Disini dalam perubahan UUD NRI 1945 terkait PPHN perumus mengembalikan kewenangan MPR dalam membentuk haluan negara bersama Presiden melalui TAP MPR terkait dengan PPHN sebagai bentuk penguatan kewenangan MPR. Selain itu, MPR diberikan kewenangan untuk membentuk suatu komisi yaitu Komisi Haluan Negara sebagai pengkaji dari adanya rumusan pembentukan PPHN Negara yang sudah dibahas dalam Sidang MPR.

Kedua, dalam gagasan amandemen perubahan UUD NRI 1945 ini perumus juga menggagas adanya Komisi Haluan Negara yang dibentuk dan ditetapkan oleh MPR bersama Presiden apabila akan melakukan pembuatan maupun perubahan PPHN. Keberadaan komisi ini nantinya bersifat Independen dan tetap serta bertugas untuk mengkaji dan mempersiapkan rancangan PPHN serta evaluasi PPHN setiap tahunnya. Pembentukan Komisi Haluan Negara ditetapkan oleh MPR bersama Presiden dan anggotanya berasal dari masyarakat yang memiliki unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Komisi Haluan Negara nantinya akan mengkaji secara sinergis, adaptif dan inovatif. Namun pada saat perubahan PPHN, Komisi Haluan Negara ini nantinya mengkaji secara evaluatif.

Dalam pembentukannya Komisi Haluan Negara ini nantinya akan bersifat independen dan tetap yang kewenangannya melakukan pengkajian secara akademik dalam menyusun PPHN. Setelah rancangan tersebut selesai Komisi Haluan Negara akan menyerahkannya kepada MPR untuk dibawa ke sidang MPR untuk dibahas dan disahkan bersama Presiden. Pembentukan komisi ini dilakukan oleh Presiden dan MPR dengan mengeluarkan TAP MPR setelah usul perubahan UUD NRI 1945 diterima dalam sidang MPR.

Ketiga, dalam ketentuan bab baru ini mengenai PPHN yang berisikan pengertian, arah tujuan, serta ruang lingkup dalam penyelenggaraan negara. Hal ini dibutuhkan untuk memastikan kedudukan PPHN dalam UUD NRI 1945. Kemudian dengan adanya penambahan ini konsep PPHN harus selaras serta memperhatikan arah dan ruang lingkungannya.

Keempat, perubahan PPHN hanya dapat dilakukan MPR bersama Presiden selama dua puluh tahun sekali. Perubahan terhadap PPHN dilakukan agar dapat menyesuaikan Haluan negara bangsa Indonesia dengan perubahan zaman yang berubah secara cepat dan masif. PPHN juga dapat diubah apabila terdapat program strategis darurat, bencana alam dan non-alam, dan hal ihwal lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi kepentingan bangsa dan negara. Proses perubahan PPHN tentu melalui mekanisme yang ketat. Usul perubahan mengenai PPHN hanya dapat diajukan oleh presiden dan sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR. Hal ini didasarkan fakta bahwasannya MPR sebagai pemegang kekuasaan rakyat terdiri dari DPR dan DPD yang keduanya merupakan representasi rakyat secara total. Setiap usul perubahan PPHN juga harus diajukan secara tertulis dengan jelas agar setiap usulan yang diusulkan oleh pemerintah memiliki alasan dan tujuan yang jelas didalamnya, sehingga dapat dimengerti serta memiliki landasan yang jelas dalam filsafat pembentukannya.

Kelima, dalam rangka penguatan pembangunan daerah perlu diperhatikan perencanaan pembangunan daerah, permasalahan yang seringkali terjadi ialah perencanaan pembangunan yang tidak sinkron antara pembangunan pusat dengan daerah. Hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi ketidaksinergisan antara pembangunan pusat dan daerah. Padahal, setiap daerah memiliki sumber daya alam dan kearifan lokal yang mumpuni yang dapat menjadikan daerah tersebut sebagai sumber kesejahteraan bagi masyarakat setempat. Sejatinya, pembangunan nasional bertumpu pada pembangunan seluruh wilayah dari mulai tingkat provinsi hingga tingkat desa. Artinya, pembangunan nasional tidak akan tercapai apabila tidak adanya sinkronisasi dan kesinambungan pembangunan antarwilayah. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui seluk beluk serta potensi yang dimiliki daerahnya, sehingga dalam hal pembangunan ini tentu patut diserahkan kepada pemerintah daerah.

Keenam, pemenuhan aspirasi daerah di tingkat nasional merupakan peran dari DPD. Dalam hal ini perumus menguatkan DPD dengan memberikan kewenangan dalam pembentukan undang-undang yang bersifatnya terbatas, menambah jumlah anggota menjadi $\frac{1}{2}$ jumlah anggota DPR karna untuk memaksimalkan kinerja DPD dalam mempertanggungjawabkan aspirasi daerah. Dan juga DPD dapat menindaklanjuti atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah serta ikut membahas mengenai beberapa undang-undang bersama dengan DPR.

Ketujuh, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN) dalam penyelenggaraan negara sangat penting kaitannya dalam pembahasan di DPR. Karena bentuk produk hukum dari APBN ini merupakan undang-undang, dalam konstitusi belum terdapat alasan mengapa DPR berhak menolak dari rancangan APBN ini. Maka dari itu perumus menganggap perlu menambahkan alasan apabila APBN tidak sesuai dengan PPHN maka DPR berhak menolak, dan pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya. Hal ini dianggap juga sebagai implikasi adanya PPHN dalam penyelenggaraan negara.

Kedelapan, pemberian kewenangan pengujian Undang-undang terhadap TAP MPR kepada MK. Dengan diberikan kewenangan MK untuk menguji Undang-undang terhadap TAP MPR, maka dapat memastikan bahwa seluruh Undang-undang harus sesuai dengan PPHN dan tidak terjadi tumpang tindih dalam peraturan kebijakan PPHN. Selain itu, dengan adanya perubahan kewenangan MK maka akan berimplikasi pada kewenangan judicial review yang dilakukan oleh lembaga yudisial, sehingga struktur pengujian dalam hierarki peraturan perundang-undangan lebih tertata. Diberikannya kewenangan MK untuk menguji Undang-undang terhadap TAP MPR dapat mengingatkan bahwasannya PPHN merupakan landasan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam bersinergi untuk menghidupi hajat banyak orang. Berdasarkan hal tersebut dalam naskah akademik ini perumus memnambahkan materi penguatan pembangunan daerah dengan cara Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengacu pada PPHN dalam hal perencanaan serta penyelenggaraan pembangunan daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan dalam mengelola sumber daya alam dan kearifan lokal sebagai sumber pendapatan daerah untuk kesejahteraan masyarakat.

Kesembilan, yaitu penambahan frasa “Ruang Udara” dalam pasal 33 Ayat (3), penambahan Frasa ruang udara masuk dalam kedaulatan suatu negara. Namun Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 belum mengatur mengenai penguasaan negara terhadap kekayaan alam atas ruang udara dan ruang angkasanya. Padahal, ruang udara merupakan bidang yang memiliki nilai ekonomis yang strategis, bahkan dalam aspek pertahanan serta keamanan suatu negara. Sehingga, perumus menambahkan frasa “Ruang Udara” karena, melihat perkembangan zaman saat ini yang sudah ditandai dengan kemajuan pesat pada pengetahuan serta teknologi. Hal tersebut, menjadi penting untuk menambahkan frasa “Ruang Udara” dalam rumusan Pasal 33 Ayat (3) mengingat bahwasanya ruang udara juga merupakan kekayaan alam yang bernilai ekonomis bagi negara. Karena secara definitif, ruang udara merupakan ruang yang ada di bumi yang meliputi gas-gas udara yang dibutuhkan manusia untuk kelangsungan hidup.

Kesepuluh, dalam rangka memulihkan perekonomian Indonesia melalui peningkatan produktivitas pangan, permasalahan terkait dengan pangan pada umumnya diakibatkan oleh terbatasnya lahan pertanian, rendahnya kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dalam sektor pertanian, kurang efektifnya teknologi pertanian, serta kurang meratanya infrastruktur pertanian maka terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat ini juga merupakan perwujudan kesejahteraan rakyat terutama pada para petani, yang menjadi salah satu misi yang termuat dalam Naskah GBHN. Sehingga, hal ini perlu untuk ditetapkan kembali dalam PPHN sebagai arah penyelenggaraan pembangunan nasional nantinya. Untuk itu, perumus menambahkan pasal baru mengenai kedaulatan pangan yaitu Pasal 33A dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial yang mana konsep kedaulatan pangan diimbangi dengan konsep ketahanan pangan dalam artian kedaulatan pangan sebagai upaya dalam menjamin dan mewujudkan ketahanan pangan.

Arah jangkauan dari adanya penguatan pangan ini nantinya diharapkan Indonesia dalam hal menuju swasembada pangan melalui peningkatan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri bahkan pemantapan swasembada pangan serta produksi hasil pertanian lainnya serta sektor industri terkait dengan pertanian untuk mewujudkan masyarakat sejahtera dan mandiri.

Adapun dalam Naskah Akademik ini diperlukan peninjauan, pengkajian, dan pengkritisan secara holistik terhadap pasal-pasal UUD NRI 1945 untuk mencari pasal-pasal apa saja yang memiliki keterkaitan dengan penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara. Sehingga didapatkan solusi atas penyelesaian permasalahan sebagai perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia serta membentuk kembali haluan negara sebagai arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan konsisten. Perumus mendukung usulan-usulan perubahan UUD NRI 1945 baik oleh MPR, akademisi, maupun praktisi hukum yang perumus rangkum baik dari dokumen-dokumen maupun media massa. Selain memaparkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi Indonesia setelah dihilangkannya GBHN, perumus juga memaparkan solusi yang diformulasikan dalam rancangan Perubahan UUD NRI 1945 terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Pokok-Pokok Haluan Negara sejatinya merupakan jawaban atas permasalahan yang terjadi akibat ketiadaan GBHN sebagai pedoman atau panduan dalam pembangunan nasional. Peran GBHN yang saat ini digantikan oleh SPPN dan RPJP tidak serta-merta menjawab persoalan mengenai kemana arah pembangunan nasional mengarah. Bahkan, RPJP saat ini terkesan mencerminkan janji politik semasa kampanye dan tidak memiliki paksaan secara konstitusional sehingga hal ini mengakibatkan tidak adanya konsistensi dalam pembangunan nasional setelah pergantian Presiden dan Wakil Presiden. Di samping itu, terjadi ketidaksinkronan antara agenda pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah pusat dan agenda pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu gagasan perubahan terhadap UUD NRI 1945 yang terkait dengan PPHN guna menjadikan haluan negara tersebut menjadi rujukan atau arahan bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan UUD NRI 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara Indonesia ini memuat 4 (empat) pokok masalah, yakni sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apakah yang dihadapi Indonesia setelah dihapuskannya Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai arah kebijakan kegiatan pembangunan di Indonesia saat ini?
- 2) Mengapa perlu dibentuknya Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai pemecahan permasalahan tersebut?
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis dalam pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara?
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, arah, dan jangkauan pengaturan, serta materi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Dalam rangka membentuk PPHN melalui Perubahan UUD NRI 1945, maka tujuan perubahan UUD NRI 1945 adalah:

- 1) Untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan Negara agar dapat lebih baik untuk mencapai tujuan nasional serta menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kekuatan rakyat.
- 2) Memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
- 3) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak agar sesuai dengan perkembangan HAM dan Peradaban umat manusia yang menjadi syarat Negara hukum.
- 4) Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan Negara Indonesia sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.
- 5) Menyempurnakan aturan dasar negara mengenai sistem jaminan sosial dalam hal pengembangan dan penyelenggaraan kesejahteraan rakyat Indonesia serta menciptakan solidaritas kehidupan

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan negara Indonesia yang sejahtera.

- 6) Menyelaraskan aturan dasar pembangunan pusat dan daerah serta pemerataan seluruh aspek pembangunan untuk mengakomodasi perkembangan kehidupan bangsa.
- 7) Menyelenggarakan aturan dasar penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip *good governance* melalui pedoman pokok-pokok haluan negara.
- 8) Menyempurnakan aturan dasar negara secara demokratis antara lain melalui: (a) Pembagian kekuasaan yang lebih tegas, (b) *checks and balances* sistem yang lebih transparan dan terpercaya, (c) Pembentukan lembaga negara yang baru yang memiliki prinsip adaptif, inovatif dan akuntabel untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dalam hal pemerataan pembangunan berkelanjutan.
- 9) Melengkapi aturan dasar yang penting dalam mewujudkan masyarakat mandiri dan menyelenggarakan perjuangan negara dalam mewujudkan kedaulatan pangan, dan pemberantasan kemiskinan.
- 10) Menyempurnakan aturan dasar bernegara sesuai dengan perkembangan bangsa.

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara bagi Indonesia;
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara;
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis pembentukan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara melalui Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Kegunaan Teoritis

Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi dunia ilmu ketatanegaraan. Selain itu hasil dari kajian ini diharapkan dapat menjadi formulasi konsep pelaksanaan dalam penerapan Pokok-Pokok Haluan Negara yang menjadi acuan dalam pembangunan Nasional yang lebih terarah, komprehensif, dan keberlanjutan untuk mensejahterakan rakyat di Indonesia

- b. Kegunaan Praktis

- 1) Bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat

Hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menyusun dan menyempurnakan dokumen tentang konsep Pokok-Pokok Haluan Negara yang akan diterapkan di Indonesia.

- 2) Bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

Hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah betapa pentingnya penerapan konsep Pokok-Pokok Haluan Negara yang harus dihidupkan kembali untuk memberikan kebijakan yang harmonis baik itu peraturannya maupun dalam pelaksanaan yang berkaitan dengan ruang lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara agar terjadinya keselarasan dalam pembangunan di Indonesia baik itu dari pemerintah pusat maupun daerah.

3) Bagi Presiden dan Wakil Presiden

Hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan Pemimpin negara dalam memberikan visi misinya saat berkampanye maupun saat nantinya telah terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden nantinya, yang dalam berpedoman dengan ruang lingkup yang telah ditentukan pada Pokok-Pokok Haluan Negara. Sehingga, visi misi dari Presiden dan Wakil Presiden yang sudah menjabat atau yang akan menjabat dapat berkelanjutan karena sudah berpedoman pada Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Pembangunan di Indonesia.

4) Bagi Perguruan Tinggi

Hasil kajian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi semua pihak sivitas akademik di Perguruan Tinggi di Indonesia sebagai bahan untuk merumuskan kajian ini lebih lanjut tentang urgensi dan optimalisasi mengenai pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara yang merupakan pedoman dalam Pembangunan di Indonesia

5) Bagi Media

Hasil kajian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi media di Indonesia dalam Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradisional dalam Membangun jaringan informasi dan komunikasi antara pusat dan daerah serta antardaerah secara timbal balik dalam rangka mendukung pembangunan nasional serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

6) Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat

Hasil kajian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia yang mempunyai peran sebagai jembatan untuk masyarakat dalam pemberdayaan dan pembangunan yang dilakukan dengan berpedoman pada Pokok-Pokok Haluan Negara. Sehingga pemberdayaan dan pembangunan yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat sinkron, terarah, dan berkelanjutan dengan

pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah di Indonesia.

7) Bagi Masyarakat

Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan wawasan atau pengetahuan kepada masyarakat terhadap urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara yang saat ini dititik beratkan pada kesejahteraan rakyat dalam pembangunan di Indonesia

D. Metode Penulisan

Menurut Soerjono Soekanto bahwasanya 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 menganalisisnya.²⁴

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik ini ialah penelitian hukum dengan pendekatan hukum normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dan sisi normatifnya.²⁵ Penelitian hukum normatif atau yuridis normatif dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder.²⁶

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian hukum dalam Naskah Akademik ini ialah *prescriptive research* atau penelitian preskriptif, yakni bertujuan untuk mendapatkan rekomendasi serta cara dalam mengatasi permasalahan tertentu.²⁷

3. Pendekatan Penulisan

Metode yang digunakan dalam pendekatan penulisan ini ialah berupa pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

24 Soerjono Soekanto, (2007), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm.43.

25 Johny Ibrahim, (2005), *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Bayumedia Publishing, hlm. 57.

26 Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, (2007), *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 13.

27 Sunaryati Hartono, (2006), *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumnus, hlm. 105.

4. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai data utama, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang sifatnya mempunyai otoritas, yang dapat berasal dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.²⁸ Adapun, perumus menggunakan bahan hukum primer yang meliputi:
 - 1) Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Peraturan dasar, yang mencakup Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - 3) Peraturan perundang-undangan;
 - 4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan; seperti hukum adat;
 - 5) Yurisprudensi;
 - 6) Traktat;
 - 7) Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.
- b. Bahan hukum sekunder, meliputi literatur-literatur yang memperjelas bahan hukum primer, terkait dengan permasalahan yang dikaji yang berasal dari buku-buku, dokumen, makalah, jurnal, risalah, pendapat ahli hukum dari segi kepustakaan, dan artikel-artikel dari media cetak maupun elektronik yang terkait dengan permasalahan yang dikaji;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder atau sebagai penunjang di luar bidang hukum.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui studi pustaka yakni pengumpulan bahan sekunder yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diteliti.

²⁸ Bambang Sunggono, (2003), *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 66-67.

6. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam menghubungkan antara bahan hukum terhadap isu hukum yang ada sebagai langkah pemahaman dan pemecahan masalah, maka diperlukan penyusunan sistematis terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya melalui tahapan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk kemudian diolah menjadi data informasi. Diperlukan suatu teknik analisis interpretasi sebagai instrumen guna mendapatkan suatu jawaban yang kompeten terhadap isu yang timbul terkait permasalahan yang dikaji. Adapun dalam penelitian ini perumus menggunakan interpretasi sebagai berikut:

- a. Interpretasi sistematis; yaitu menghubungkan naskah hukum antara satu dengan yang lainnya terhadap segala jenis sistem hukum yang ada. Karena sejatinya, hubungan antara keseluruhan ketentuan yang ada dalam naskah hukum tersebut ditentukan oleh tujuan bersama-sama atau asas-asas yang secara bersama-sama mendasarkan pada ketentuan-ketentuan tersebut. Dalam penafsiran ini, hubungan antara ketentuan-ketentuan yang saling berkaitan kemudian dicari makna selanjutnya. Akan tetapi, mengenai hubungan yang tidak terkodifikasi, merujuk pada kemungkinan pengasumsian atau pengandaian terhadap karakter sistematis tersebut.
- b. Interpretasi gramatikal; yaitu menafsirkan dan menjelaskan pilihan kata yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan menjadi bahasa yang lebih mudah dipahami atau bahasa sehari-hari. Hal ini dilatarbelakangi oleh kegunaan bahasa sebagai alat satu-satunya yang digunakan oleh perumus atau penulis suatu bahan hukum untuk menyatakan kehendaknya, namun adakalanya perumus atau penulis tersebut tidak dapat merangkai kalimat yang tepat.²⁹

7. Metode Perubahan

Menurut Badan Pengkajian MPR gagasan penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan UUD NRI 1945 terbelah menjadi tiga pandangan. Pertama, pandangan yang menghendaki perlunya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan kelima UUD NRI 1945. Kedua, pandangan yang menghendaki sistem ketatanegaraan Indonesia

²⁹ Yudha Bhakti Ardiwisastra, (2012), *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung: PT. Alumnii, hlm. 9.

kembali kepada UUD NRI yang asli sebelum dilakukan perubahan. Dan ketiga, pandangan yang menyatakan bahwa sistem ketatanegaraan yang ada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat, tinggal bagaimana mengimplementasikan UUD NRI 1945 dalam kehidupan nyata berbangsa dan bernegara. Perdebatan perubahan UUD NRI 1945 hingga kini terus berlangsung baik pada perdebatan akademis maupun pada ranah sosial dan politik.

Menurut K.C Wherae konstitusi merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasar dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan tersebut ada yang dimaknai hukum dan terdapat juga norma yang bersifat non-hukum. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berjalan pada waktu pembentukannya. Dalam buku yang sama K.C. Wherae mengatakan terdapat beberapa metode perubahan konstitusi, yaitu: *pertama*, perubahan formal (amandemen formal), *kedua*, perubahan melalui penafsiran yudisial, dan *ketiga*, kebiasaan dan tradisi (konvensi ketatanegaraan).

Perubahan konstitusi sebuah negara bukanlah sebuah hal yang tabu dilakukan. Peristiwa ini hampir dilakukan oleh semua negara, karena sejatinya konstitusi bukanlah sebuah “kitab suci yang sakral” yang berarti tidak boleh “tersentuh” dengan melakukan perubahan kepadanya. Indonesia sesungguhnya punya pengalaman yang panjang bagaimana konstitusi diubah dan diganti kemudian pernah juga disakralkan sebagai kitab suci keramat.³⁰

Pengalaman berkonstitusi kita di atas menunjukkan bahwa konstitusi mengalami dinamika sesuai dengan situasi sosial dan politik. Pertanyaannya apakah gagasan perubahan UUD NRI 1945 yang telah disahkan pada tahun 2002 memiliki landasan sosial, politik, hukum yang mendekati kondisi ketika terjadi perubahan konstitusi di atas. Masa transisi konstitusi melalui penataan sistem kehidupan ketatanegaraan ke arah yang lebih stabil telah kita lewati selama kurang lebih 14 tahun, dinamika ketatanegaraan masih berada pada situasi yang tidak segenting situasi pada perubahan-perubahan konstitusi yang telah kita lewati.³¹

30 Saldi Isra , (2009), *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi : Catatan Hukum*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, hlm. 48.

31 Mahfud M.D, (2006), *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Pustaka LP3ES, hlm.5.

Sementara sistem yang dianut oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat digolongkan ke dalam dua sistem perubahan. Pertama, apabila suatu konstitusi diubah maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitannya lagi dengan konstitusi lama. Sistem ini masuk ke dalam kategori *constitutional reform* (pembaruan konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia, di antaranya adalah Belanda, Jerman, dan Perancis.³² Kedua, sistem perubahan konstitusi, dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Dengan kata lain, bagian yang diamandemen merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Jadi antara bagian perubahan dan bagian konstitusi aslinya masih terkait. Keberlakuan konstitusi dengan sistem perubahan inipun masih didasarkan kepada saat berlakunya konstitusi yang lama, sehingga nilai-nilai lama dalam konstitusi asli yang belum diubah masih tetap eksis. Sistem perubahan ini dianut oleh negara Amerika Serikat, dengan istilah populernya adalah “amandemen”.³³

Adapun perumus dalam hal ini menggunakan metode amandemen sebagaimana digunakan oleh Amerika Serikat. Mekanisme amandemen yang digunakan didasarkan pada Pasal 37 UUD NRI 1945. Dalam perumusan amandemen kelima ini perumus juga memegang teguh kesepakatan dasar yang telah ditetapkan untuk tidak dilakukan perubahan. Hal ini dikarenakan perumus menggagas amandemen konstitusi ini secara terbatas mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara.

32 Sri Soemantri, (1978), *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cetakan pertama, Bandung: Alumni, hlm. 81.

33 O.F.E. Cameron, (1988), *The Influence of The U.S. Constitution on Pacific Nations*, The Asia Foundation, hlm. 159.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Kajian Teori Bernegara

Fenomena negara sebagai gejala dalam kehidupan bersama manusia sudah menarik perhatian sejak ribuan tahun lalu jauh sebelum istilah negara dikenal. Menurut catatan sejarah, Bangsa Yunani Kuno tercatat sebagai bangsa yang pertama mempelajari negara. Maka, dapat dikatakan bahwa cikal bakal ilmu pengetahuan kenegaraan adalah bangsa Yunani Purba (Yunani Kuno). Metode yang dipakai bangsa Yunani menyelidiki negara bukan metode ilmiah seperti dikenal pada zaman sekarang.³⁴ Ahli kenegaraan Yunani Kuno yang terkenal adalah Socrates, Plato, Aristoteles, Zeno dan Epicuros. Karya-karyanya masih tetap menjadi bahan pustaka penting di lingkungan universitas. Karya Plato yang sampai sekarang masih diperbincangkan adalah *Politeia (The Republic)*, *Politicos (The Stateman)* dan *Nomoi (The Law)*.³⁵ Aristoteles yang merupakan murid Plato juga menghasilkan karya monumental seperti *Politica*, *Ethica Nicomachea*, *Methaphysica*, *Rethorica* dan lain-lain.³⁶ Teori Plato dan Aristoteles mengenai negara dan hukum ditulis dalam *Politeia (The Republic)*, *Politicos (The Stateman)*, *Nomoi (The Law)*, *Politica* dan *Ethica Nicomachea*.³⁷

Karya utama bangsa Romawi adalah ilmu pengetahuan hukum dogmatis. Karya agung bangsa Romawi yang terkenal adalah di bidang sistem hukum Romawi.³⁸ Asas-asas hukum Romawi Kuno seperti asas *unus testis nullus testis* berlaku sampai sekarang. Sistem hukum Romawi merupakan cikal bakal *Sistem Civil Law* Jerman, Perancis dan Belanda. Bahkan, tradisi *Civil Law* yang dipengaruhi oleh sistem Hukum Romawi berkembang di Indonesia karena dibawa kolonial Belanda.

34 Sjahran Basah, (1997), *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 92.

35 Azhari, (1995), *Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm.19.

36 Kees Bertens, (1994), *Sejarah Filsafat Yunani*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 134.

37 Hotma P. Sibuea, (2014), *Ilmu Negara*, Jakarta: Erlangga, hlm .1.

38 Sjahran Basah, *Ilmu Negara...*, *Op. cit.*, hlm. 94.

Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah, yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan di taati oleh rakyatnya. Kata “Negara” mempunyai dua arti. *Pertama*, Negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan suatu kesatuan politis. Dalam arti ini India, Korea Selatan, atau Brazilia merupakan Negara. *Kedua*, Negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu, yang menata dan dengan demikian menguasai wilayah itu. Sementara itu dalam ilmu politik, istilah “Negara” adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menerbitkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.³⁹

Sebelum memasuki pembahasan lebih dalam mengenai teori bernegara kita harus mengetahui perbedaan antara teori negara dengan teori bernegara. Teori negara yang menjadi titik pusat pembahasannya ialah wibawa, kekuasaan dari pemerintah, artinya membahas negara sebagai suatu struktur kekuasaan, mengapa seseorang atau sekelompok orang berkuasa atas suatu kelompok/paguyuban. Misalnya teori tentang pembenaran kekuasaan negara (*rechtsvaardigings theorie*), diantaranya ialah, teori teokrasi (*theocratieshe theorie*), teori kekuasaan (*machten theorie*) dan lain-lain. Sedangkan teori bernegara lebih memusatkan perhatiannya pada wadah pengorganisasian diri dari suatu masyarakat/paguyuban bangsa. Negara dianggap sebagai wadah/perwujudan tempat masyarakat bangsa.

Untuk mendapatkan pengetahuan yang komprehensif mengenai filsafat negara dan teori dasar bernegara, maka diperlukan sajian ilmu negara umum dan ilmu negara khusus sekaligus ilmu negara khusus menjadi pelengkap (*komplementer*) bagi ilmu negara umum; dari tatanan yang umum teoretis menuju tatanan yang lebih lokal, spesifik, dan praktikal.⁴⁰ Sementara itu, dalam pengertian praktis (*practische staatswissenschaft*), teori ilmu negara (*teoretische staatswissenschaft*) yang diterapkan dalam praktik atau kegiatan kenegaraan akan menjadi ilmu politik. Jadi antara ilmu negara (*teoretische staatswissenschaft*) dan ilmu politik (*practische staatswissen-schaft*) terdapat pola hubungan yang signifikan. Sementara itu, menurut tradisi dari negara-negara *Anglo Saxon*, *political science*

39 Miriam Budihardjo, (2003), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, hlm 38.

40 Ilmu negara khusus merupakan interpretasi konkret (lokal) dari pemikiran global yang ada dalam ilmu negara umum.

mempunyai isi yang berbeda dengan ilmu negara karena *political science* merupakan disiplin ilmu yang berdiri sendiri.

Ilmu Negara Umum mempelajari teori-teori negara yang berlaku secara umum pada semua negara sehingga Ilmu Negara Umum bersifat umum-abstrak. Sifat umum-abstrak membuat Ilmu Negara Umum tidak dapat secara langsung diterapkan terhadap suatu negara tertentu yang terikat pada waktu dan tempat tertentu. Oleh karena itu, Ilmu Negara Umum selain bersifat umum-abstrak juga bersifat teoritis. Untuk memberlakukan teori-teori Ilmu Negara Umum dengan sifat seperti dikemukakan di atas perlu ada cabang mu Pengetahuan lain yang dapat menghubungkan teori-teori Ilmu Negara Umum yang bersifat umum-abstrak dan teoritis dengan keadaan nyata suatu negara.

Cabang ilmu pengetahuan yang dimaksud adalah Ilmu Negara Khusus. Teori-teori Ilmu Negara Khusus dihasilkan atau diturunkan dari teori-teori Ilmu Negara Umum. Teori-teori Ilmu Negara Umum dideduksi atau diderivasi untuk menghasilkan teori Ilmu Negara Khusus. Proses tersebut dilakukan dengan cara menerapkan teori-teori Ilmu Negara Umum yang bersifat umum-abstrak-teoretis terhadap situasi alam budaya dan sejarah suatu masyarakat (bangsa) yang bersifat nyata. Dalam hubungan ini, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa Ilmu Negara Khusus diperoleh dengan menerapkan teori-teori Ilmu Negara Umum pada situasi alam budaya dan sejarah suatu kelompok manusia.⁴¹ Dengan perkataan lain, pemanfaatan teori bernegara yang berlaku umum dalam merealisasikan pandangan bernegara suatu bangsa melahirkan Ilmu Negara Khusus.⁴²

Menurut Jellinek, teori ilmu negara (*teoretische staatswissenschaft*) ada yang bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua negara, yang disebut *algemeene staatslehre*. Selain itu, ada juga ilmu negara yang bersifat khusus, *bezondere staatslehre*, yaitu teori bernegara yang diberlakukan untuk satu negara tertentu saja. Sedangkan analisis negara dari sudut hukum atau juridikal strukturnya (*substance*), maksudnya menganalisis substansi atau isi dari organisasi negara. Analisis meliputi; bagaimana bentuknya, bagaimana susunannya, apa saja unsur-unsur negara itu, bagaimana keberadaan konstitusinya, apa saja alat-alat perlengkapan negaranya, bagaimana sistem dan lembaga perwakilannya, bagaimana

41 Padmo Wahyono, (1995), *Negara Republik Indonesia*, Jakarta:Ghalia, hlm. 1-2.

42 Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 1.

fungsi negara itu diatur, apa pula sendi-sendi pemerintahan yang dipakai untuk menjalankan organisasi negara. Teori bernegara bangsa Indonesia menjadi titik tolak dalam membicarakan struktur negara Republik Indonesia yang merupakan pokok pembicaraan dari sudut pandang yuridis. Dengan demikian, Teori Bernegara Bangsa Indonesia menentukan Struktur Negara Republik Indonesia.⁴³

Dalam membicarakan berbagai aspek negara Indonesia, Ilmu Negara Khusus Indonesia bertitik tolak dari 2 (dua) macam sudut pandang yang lazim dalam Ilmu Negara. Kedua sudut pandang tersebut adalah Sosiologis dan Yuridis seperti diajarkan Jellinek dalam Teori Dua Sisi. Secara sosiologis, negara Indonesia adalah fakta kemasyarakatan yakni organisasi sosial yang dibentuk menurut cara pandang, pengertian, citra dan falsafah bangsa Indonesia. Ada beberapa pokok bahasan yang terkait dengan negara dari sudut pandang sosiologis yaitu (a) sifat hakikat negara Indonesia, (b) pembenaran adanya negara Indonesia, (c) teori terjadinya (teori pertumbuhan) negara Indonesia dan (d) teori tujuan negara Indonesia. Keempat aspek sosiologis negara Indonesia di atas membentuk Teori Bernegara Bangsa Indonesia.

Teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia bersentuhan dengan hal-hal konkrit dalam kehidupan bangsa Indonesia seperti alam budaya, sejarah atau tata hukum. Dari penerapan teori Ilmu Negara Khusus Indonesia dihasilkan seperangkat pokok-pokok pendirian (prinsip) atau asas-asas bernegara dalam konteks negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pendirian atau prinsip-prinsip kenegaraan tersebut antara lain berkenaan dengan (a) bentuk negara Indonesia, (b) bentuk pemerintahan Indonesia, (c) sistem pemerintahan Indonesia, (d) struktur kelembagaan negara Indonesia dan sebagainya. Pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum tersebut dituangkan dalam konstitusi atau Undang-undang Dasar 1945 sebagai bagian dari Hukum Tata Negara Indonesia.

Perlu kita ketahui bahwasanya tinjauan sosiologis adalah titik tolak dalam mengkaji negara sebagai kenyataan (fakta kemasyarakatan). Tinjauan sosiologis menghasilkan pemahaman berbagai hal mendasar tentang negara sebagai kesatuan yang utuh yakni tentang (a) sifat dan hakikat negara, (b) teori dasar pembenaran adanya negara, (c) teori pertumbuhan negara dan (d)

43 Hamzah Teuku Amir dkk, (2003), Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono, *Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta: Indo Hill Co, hlm 21.

teori tujuan negara. Keempat hal di atas menentukan pemahaman tentang konsepsi negara sebagai suatu bentuk organisasi (paguyuban) dari suatu himpunan anggota masyarakat. Perbedaan pemahaman mengenai keempat hal tersebut mengakibatkan perbedaan pandangan dalam memandang negara sebagai organisasi dari anggota masyarakat.

Tinjauan sosiologis tentang negara dengan unsur-unsur seperti di atas membentuk suatu teori bernegara. Teori bernegara adalah teori yang memberikan penjelasan tentang pengorganisasian negara sebagai wadah bagi suatu paguyuban dalam mengorganisasikan dirinya dalam suatu negara. Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa teori bernegara membicarakan negara sebagai bentuk berorganisasi dari suatu bangsa (paguyuban bangsa) termasuk hubungan antara individu dan negara tempat penjelmaan paguyuban bangsa tersebut.⁴⁴ Menurut Padmo Wahyono, teori bernegara mencakup berbagai hal mendasar mengenai negara yaitu pengertian sifat hakikat negara, teori pembenaran adanya negara, teori terjadinya negara dan teori tujuan negara.⁴⁵

Pengertian di atas dapat lebih jelas dipaparkan dalam penjelasan berikut. Seseorang atau suatu bangsa dapat ditanyakan pandangannya mengenai sifat dan hakikat negara, pembenaran adanya negara, terjadinya negara dan tujuan negara, jawaban orang atau bangsa tersebut menggambarkan pemahaman orang tersebut mengenai teori bernegara. Misalnya, seseorang dapat mengemukakan bahwa sifat hakikat negara adalah alat untuk mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.

Pandangan seperti di atas berpengaruh terhadap pandangannya mengenai pembenaran adanya negara, terjadinya negara dan tujuan negara. Jika negara dipandang sebagai alat untuk mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat, pandangan tersebut mengandung makna secara implisit bahwa pembentukan negara dilakukan demi kepentingan bersama. Teori dasar pembenaran adanya negara yang sesuai dengan pandangan di atas adalah teori perjanjian sosial atau kontrak

44 Abdul Hamid Saleh Attamimi, (1990), Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, *Disertasi*, Jakarta, hlm. 87-88.

45 Padmo Wahyono, (1992), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, Pancasila Sebagai Ideologis Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP7, hlm. 90-91.

sosial. Teori tujuan negara yang sesuai dengan teori perjanjian masyarakat (kontrak sosial) sebagai teori dasar pembentuk adanya negara adalah teori negara kesejahteraan. Dengan perkataan lain, jawaban atas pertanyaan tentang sifat dan hakikat negara dan berbagai aspek mengenai negara dari sudut pandang sosiologis adalah perspektif untuk membentuk teori bernegara dari suatu bangsa.

Teori bernegara bangsa Indonesia yang tentunya merupakan suatu pandangan khas Indonesia yang tidak lepas dari pengaruh alam dan budaya Indonesia, suatu cara pandang yang berlandaskan falsafah dasar negara. Meskipun harus tetap dipahami bahwa teori bernegara bangsa Indonesia ini tidak terlepas sama sekali dari teori bernegara pada umumnya, ia hanya merupakan pengkhususan, yaitu berupa teori bernegara umum yang teoritis dikaitkan dengan fakta nyata kehidupan berkelompok bangsa Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Teori bernegara bertolak dari dalil (*premisses*) yang dimaksud oleh Bierens de Haan, bahwa sebuah paguyuban (*gemeenschap*) secara alami mempunyai kehendak untuk berorganisasi. Pengertian organisasi (*organisatie*) berbeda dengan pengertian keteraturan (*ordering*). Organisasi terjadi secara alami dan disebabkan oleh dorongan yang datang dari dalam, sedang keteraturan timbul karena maksud dan kehendak pikiran.⁴⁶

Tinjauan sosiologis tentang negara Indonesia dilanjutkan dengan tinjauan yuridis. Sesuai dengan teori hukum Kelsen, jika negara Indonesia ditinjau dari sudut pandang yuridis, negara Indonesia adalah suatu korporasi (badan hukum) yang didirikan bangsa Indonesia. Bentuk, susunan dan hal lain mengenai negara Indonesia disusun dengan berpedoman pada teori bernegara bangsa Indonesia seperti dikemukakan. Pokok pembicaraan yang berkaitan dengan struktur negara Indonesia meliputi (a) Tata Organisasi Negara, (b) Tata Jabatan, (c) Tata Hukum dan (d) Tata Nilai. Keempat pokok pembicaraan mencakup terdiri atas beberapa subpokok bahasan seperti

46 J. D. Bierens de Haan, (1956), *Staatsidee*, dalam: M. L. Bodlaender *Politica, Grote mannen over staat en maatschappij*, cetakan keempat, Amsterdam/Brussels/London/New York:Elsevier, hlm. 8; sebagaimana dikutip oleh: A. Hamid S. Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, *Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia*, Jakarta, hlm. 85.

bentuk negara Indonesia, bentuk pemerintahan Indonesia, sendi-sendi pemerintahan negara Indonesia, perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan Indonesia, alat-alat perlengkapan negara Indonesia, konstitusi, fungsi-fungsi negara Republik Indonesia dan kerja sama antarnegara. Hal-hal tersebut adalah bagian-bagian dari Ilmu Negara Khusus Indonesia yang secara langsung berhubungan dengan tata hukum Indonesia terutama dengan hukum tata negara maupun konstitusi Negara Republik Indonesia.

Penjelasan secara etimologis dapat membantu bagaimana memaknai sifat hakikat negara. Namun demikian, penjelasan sosiologis dan yuridis mengenai sifat hakikat negara tetap diperlukan dalam pemahaman komprehensif berkenaan dengan teori bernegara yang khusus.⁴⁷ Teori perjanjian masyarakat (*social contract pactum unionis*) dalam arena hukum tata negara⁴⁸ yang menempatkan hakikat negara, sebagai pelindung dari hak-hak asasi manusia⁴⁹ di mana negara sebagai pelaksana dari kehendak umum (*volente generale*). Sementara itu, Hans Kelsen menyatakan hakikat negara sebagai, penjelmaan tata hukum nasional⁴⁹ *personificatie van het rechtorde* karena eksistensi negara tampak dari adanya bangunan sistem hukum yang berlaku dalam mengatur kehidupan komunitas bangsa tersebut.⁴⁹

Di sisi lain Padmo Wahjono, mengenai sifat hakekat negara ini membedakan dalam tiga cara pandang. Cara pandang yang individualistik yang mengutamakan orang seorang lebih daripada paguyuban masyarakat atau bangsanya. Cara pandang golongan atau kelas yang menganggap negara sebagai alat suatu golongan/kelas untuk menindas golongan/kelas lebih daripada perorangan. Sedangkan cara pandang integralistik yang meski mengutamakan paguyuban masyarakat namun harkat dan martabat

47 Lukman Hakim, (2019), Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia), *Jurnal Majelis Edisi 12*, hlm 107.

48 Lihat pendapat John Locke yang dimuat dalam *Man and The State: The Political Philosophers*, 1953. hlm. III yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta:Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, hlm 122.

49 Lihat penjelasan Padmo Wahjono (1986) dalam: *Negara Republik Indonesia*, Jakarta:Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 54.

manusia orang seorang tetap dihargai⁵⁰ sebagai: (1) ikatan suatu bangsa; (2) sebagai suatu organisasi kewibawaan; atau (3) organisasi sebagai jabatan (*ambten organisatie*); dan dalam bentuk eksese negatifnya juga sebagai (4) organisasi kekuasaan. Sedangkan secara yuridis dapat dilihat hakikat negara. itu sebagai: (1) pemilik atau penguasa atas tanah“ (teori *patrimonialfeodal*); dan (2) pihak yang menguasai atau memerintah“ (hasil perjanjian timbal balik antara dua pihak dualistis). Dari sejarah teori kenegaraan dapat ditemukan tipe negara modern yaitu adanya demokrasi perwakilan dan merupakan bangunan negara hukum yang demokratis. Bentuk negara hukum yang demokratis (*democratischerechtsstaat*) ini menjadi ujung dari seluruh cita-cita negara modern.

Teori bernegara sebagai produk tinjauan sosiologis menentukan perspektif pemahaman yuridis. Tinjauan tentang negara dari perspektif yuridis menghasilkan pemahaman struktur negara. Dengan perkataan lain, teori bernegara sebagai hasil tinjauan sosiologis menentukan hasil tinjauan dari perspektif yuridis mengenai struktur negara. Dari uraian di atas jelas, pemahaman tentang negara dari sudut pandang sosiologis menentukan pemahaman tentang negara dari sudut pandang yuridis. Analisis teoritis mengenai struktur negara dari perspektif yuridis meliputi berbagai aspek mengenai negara seperti bentuk negara dan bentuk pemerintahan, unsur-unsur negara dan lain-lain. Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut:

*“Apabila negara kita analisa dari segi strukturnya, maka analisa yang dapat kita lakukan antara lain yang terpenting ialah unsur-unsur negara, kekuasaan tertinggi di dalam negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, hubungan pemerintah pusat dan daerah (otonomi), sendi-sendi pemerintahan, perwakilan, alat perlengkapan negara, konstitusi, fungsi kenegaraan dan kerjasama antar negara.”*⁵¹

Jika bertitik tolak dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa

50 Padmo Wahjono, (1989), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan, dalam Seminar 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara'*, Jakarta:BP-7, hlm. 8; sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia*, Jakarta, hlm. 90.

51 Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi...*, *Op. cit.*, hlm. 90-91.

pokok-pokok pendirian mengenai negara dari sudut pandang sosiologis kemudian dijabarkan dalam pokok-pokok pendirian tentang struktur negara dari sudut pandang yuridis. Dalam konteks Indonesia, teori bernegara Indonesia adalah pedoman dalam membentuk teori tentang struktur ketatanegaraan Indonesia bidang ketatanegaraan (dalam arti sempit).⁵² Dalam hubungan dengan struktur negara sebagai hasil tinjauan yuridis, Padmo Wahyono mengemukakan sebagai berikut:

*“Apabila negara kita analisa dalam strukturnya, maka analisa yang dapat kita lakukan antara lain yang terpenting ialah: unsur-unsur negara, kekuasaan tertinggi di dalam negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, hubungan pusat dan daerah (otonomi) atau sendi-sendi pemerintahan, perwakilan, alat perlengkapan negara, konstitusi, fungsi kenegaraan dan kerja sama antara negara.”*⁵³

Struktur negara yang dihasilkan berdasarkan tinjauan yuridis sebagaimana dikemukakan di atas dituangkan dan diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Dengan demikian, berdasarkan uraian di atas dapat dengan mudah dipahami hubungan hasil tinjauan Ilmu Negara dari perspektif sosiologis dan yuridis dengan konstitusi atau undang-undang dasar.

Tujuan negara adalah jantung atau pusat kehidupan negara dan kehidupan bernegara. Dengan mempelajari tujuan negara dapat diperoleh manfaat yang sangat berguna dalam mengkaji negara. Manfaat yang dimaksud adalah cakrawala pemahaman yang lebih luas dan mendalam tentang berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara seperti bentuk negara, bentuk pemerintahan, kedaulatan dan sebagainya. Pengetahuan tentang berbagai hal mengenai negara yang dikemukakan di atas merupakan bekal yang sangat penting untuk dapat memahami dengan lebih baik kaidah-kaidah hukum tata negara yang mengatur berbagai aspek kenegaraan dan kehidupan bernegara.

Sesuai dengan perkembangan zaman, fungsi-fungsi negara kemudian dielaborasi lagi menjadi tugas-tugas detail kenegaraan sehingga jabaran dari tujuan negara menjadi fungsi-fungsi ini dikonkritkan dalam bentuk tugas-tugas kenegaraan yang cakupannya sedemikian banyak. Kemudian semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan. Alat perlengkapan atau lembaga yang ditentukan melalui konstitusi seringkali tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, pembentukan alat perlengkapan negara atau organ (lembaga) baru merupakan *condition sine qua non* bagi pertumbuhan negara. Demikian juga berkembang beragam istilah alat perlengkapan negara ini, seperti organ, lembaga, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *state enterprise*, dan lain-lain.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.⁵⁴ Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diterapkan setiap negara berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara.

2. Kajian Teori Mengenai Pancasila

Pancasila yang merupakan tatanan nilai yang digali (kristalisasi) dari nilai-nilai dasar budaya bangsa Indonesia. Nilai-nilai luhur dari Pancasila sudah semestinya dapat diimplementasikan dalam UUD NRI 1945 yang merupakan dasar dari hukum Indonesia, yang menempati puncak dari piramida perundang-undangan. Sesuai dengan seluruh nilai-nilai pokok yang telah teruntai dalam pembukaan UUD NRI 1945, untuk mencapai keadilan, negara yang berdaulat, persatuan Indonesia dan nilai-nilai lainnya maka diperlukan perbaikan peraturan yang dapat menyelaraskan masyarakat sehingga dapat meredakan kesenjangan yang timbul di tengah masyarakat.⁵⁵

54 Sri Soemantri, (1986), *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni.

55 Badan Pengkajian MPR RI, (2018), *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Cetakan Pertama*, Jakarta: MPR RI, hlm. 30.

Pancasila yang dikemukakan dalam Sidang I dari Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (selanjutnya disebut BPUPKI) pada tanggal 1 Juni 1945 adalah dengan maksud untuk dijadikan dasar bagi Negara Indonesia Merdeka. Adapun dasar itu haruslah berupa suatu falsafah yang menyimpulkan kehidupan dan cita-cita bangsa dan negara Indonesia yang merdeka. Di atas dasar itulah akan didirikan Republik Indonesia sebagai perwujudan kemerdekaan politik yang menuju kepada kemerdekaan ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Oleh karena Pancasila tercantum dalam UUD 1945 dan menjiwai seluruh isi peraturan dasar tersebut, maka semua peraturan perundang-undangan Republik Indonesia baik itu Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yang dikeluarkan oleh Negara dan Pemerintah Republik Indonesia haruslah sejiwa dan selaras dengan Pancasila. Isi dan tujuan daripada peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpang dari Pancasila.⁵⁶

Dalam melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka kita tidak saja harus melaksanakan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal dari Batang Tubuh (*the body of the constitution*) atau isi daripada UUD 1945 itu, tetapi juga ketentuan-ketentuan pokok yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Karena Pembukaan UUD 1945 adalah bagian mutlak yang tak dapat dipisahkan dari Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Penjelasan resmi dari Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa dalam Pembukaan UUD 1945 itu terkandung Pokok-Pokok Pikiran sebagai berikut:⁵⁷

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan;
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan;
4. Negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab.

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

Secara etimologis Pancasila berasal dari bahasa sanskerta yang mana menurut Muhammad Yamin Pancasila dapat ditafsirkan menjadi dua. Pertama, yakni Pancasila (vokal i pendek) berarti suatu dasar terdiri dari lima unsur. Kedua, yakni Pancasila (vokal i panjang) berarti lima aturan tingkah laku yang penting.⁵⁸ Pancasila merupakan falsafah negara (*philosofische grondslag*)⁵⁹ yang digunakan sebagai dasar mengatur pemerintahan negara dan dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.⁶⁰ Pancasila sebagai dasar negara, hal ini berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan Negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila bersifat universal, sehingga harus diinternalisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pembangunan hukum. Dalam kaitannya dengan pembangunan hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan yang diarahkan untuk mencapai tujuan negara harus berpijak kepada nilai-nilai Pancasila. Nilai Pancasila yang terkandung dalam UUD NRI 1945 secara yuridis mempunyai kedudukan sebagai pokok kaidah yang fundamental. Kaidah fundamental tersebut merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan demi tercapainya tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Kualitas nilai-nilai Pancasila bersifat objektif dan subjektif. Nilai-nilai Pancasila bersifat objektif artinya nilai-nilai tersebut dapat dipakai dan diakui oleh negara-negara lain, walaupun tentunya tidak diberi nama Pancasila, misalnya saja nilai kemanusiaan di negara lain diberi nama humanisme. Nilai-nilai Pancasila bersifat objektif dapat dijelaskan sebagai berikut:⁶¹

1. Rumusan dari sila-sila Pancasila itu sebenarnya hakikat maknanya yang terdalam menunjukkan adanya sifat-sifat yang umum

58 Noor Ms. Bakry, (2010), *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 14.

59 Lihat pernyataan Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 sebagai satu-satunya tokoh yang menyampaikan pidato sesuai yang diminta oleh ketua sidang Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai tentang dasarnya Indonesia Merdeka, "*Philosofische Grondslag*" daripada Indonesia Merdeka. "*Philosofische Grondslag*" itulah pondamen, filosofi, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi, *Philosofische Grondslag* yang dimaksud tersebut adalah Pancasila. Dikutip dalam Dwi Siswoyo, (2013), *Pandangan Bung Karno Tentang Pancasila dan Pendidikan*, *Jurnal Cakrawala Pendidikan Volume 32 Nomor 1*, hlm. 106.

60 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, (1999), *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 91.

61 Kaelan, (2010), *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, hlm. 182.

universal dan abstrak, karena pada hakikatnya Pancasila adalah nilai.

2. Inti nilai-nilai Pancasila berlaku tidak terikat oleh ruang, artinya keberlakuannya sejak zaman dahulu, masa kini dan juga untuk masa yang akan datang untuk bangsa Indonesia dan boleh jadi untuk negara lain yang secara eksplisit tampak dalam adat istiadat, kebudayaan, tata hidup kenegaraan dan tata hidup beragama.
3. Pancasila yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945, menuntut ilmu hukum memenuhi syarat sebagai pokok kaidah negara yang fundamental, sehingga merupakan suatu sumber hukum positif di Indonesia.

Sedangkan Pancasila bersifat subjektif artinya bahwa nilai-nilai Pancasila itu terletak pada pembawa dan pendukung nilai Pancasila itu sendiri yaitu masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia. Nilai-nilai Pancasila bersifat subjektif dapat dijelaskan sebagai berikut:⁶²

1. Nilai-nilai Pancasila timbul dari bangsa Indonesia sendiri yang merupakan hasil pemikiran, penilaian, dan refleksi filosofis bangsa Indonesia.
2. Nilai Pancasila merupakan filsafat (pandangan hidup) bangsa Indonesia sehingga menjadi jati diri bangsa yang diyakini sebagai sumber nilai atas kebenaran, kebaikan, keadilan dan kebijakan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
3. Nilai-nilai Pancasila sesungguhnya merupakan nilai-nilai yang sesuai dengan hati nurani bangsa Indonesia, karena bersumber dari kepribadian bangsa.

Pada hakikatnya nilai-nilai dalam Pancasila sebagai suatu ideologi merupakan suatu hal yang aktual, dinamis, responsif, dan antisipatif. Sebagai ideologi terbuka maka Pancasila memiliki dimensi sebagai berikut:⁶³

- a. Dimensi idealis, yaitu nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila yang bersifat sistematis dan rasional yaitu hakikat nilai-

62 Rukiyati, Purwastuti, L.A., Dwikurniani.,D., et al, (2013), *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: UNY Press, hlm. 56.

63 Kaelan, (2016), *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Paradigma, hlm 116-117.

nilai yang terkandung dalam lima sila: ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan, maka dimensi idealis Pancasila bersumber pada nilai-nilai filosofis yaitu filsafat Pancasila. Oleh karena itu, dalam setiap ideologi bersumber dari pandangan hidup nilai-nilai filosofis.

- b. Dimensi normatif, sebagai suatu ideologi yang melandasi suatu pemikiran maka nilai-nilai Pancasila harus dituangkan dalam suatu produk hukum. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari realita bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia sehingga segala peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia harus memuat nilai-nilai Pancasila.
- c. Dimensi realistik, sebagai suatu ideologi Pancasila harus diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Hal tersebut diejawantahkan baik dalam perilaku maupun dalam tataran normatif yakni peraturan perundang-undangan. Perlunya implementasi dari nilai-nilai Pancasila tersebut bertujuan agar Pancasila tidak hanya sekadar cita-cita saja tetapi juga harus direalisasikan dalam aksi nyata.

Pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang di dalamnya ada dasar negara Pancasila yang sudah barang tentu menjadi dasar bagi penyelenggaraan negara, terdapat sembilan prinsip pokok yang mendasari penyusunan sistem penyelenggaraan Negara Indonesia dalam rumusan undang-undang di masa depan yaitu:⁶⁴

1. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Nilai pertama Pancasila ini menekankan bahwa bangsa Indonesia merupakan suatu bangsa yang bertuhan. Meskipun demikian Indonesia bukanlah merupakan negara agama melainkan maksud dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa adalah sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban bahwa segala sesuatu didasarkan pada pertanggungjawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dimaksudkan dalam nilai ini bukanlah merujuk pada satu agama secara spesifik melainkan keseluruhan baik agama maupun kepercayaan yang ada di Indonesia.
2. Sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, bentuk pemerintahan yang dipilih adalah Republik dan bukan kerajaan.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, (2007), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 66.

UUD NRI 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Di dalamnya terkandung pengertian dan pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara.

3. Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi. Negara Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat. Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
4. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan Kedaulatan rakyat Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari DPR dan DPD sebagai pemegang kewenangan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan MA serta MK sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.
5. Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balance*. UUD NRI 1945 pasca amandemen, kedaulatan rakyat itu ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkan menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balance*, kekuasaan legislatif berada pada MPR, tetapi Majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Kekuasaan eksekutif oleh Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh dua jenis mahkamah yaitu MA dan MK.
6. Sistem Pemerintahan Presidensiil. Berdasarkan UUD NRI 1945 pemerintahannya menganut sistem Presidensiil. Dengan demikian jelas bahwa di Indonesia, Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Dalam hal ini pula Presiden tidak memiliki pertanggungjawaban kepada legislatif sebagaimana sistem parlementer.

7. Persatuan dan Keragaman. Dengan adanya tingkat keragaman yang sangat tinggi dalam bidang suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi bangsa Indonesia, mengharuskan bangsa Indonesia dengan seerat-eratnya dalam keragaman tersebut.
8. Paham Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial. Paham kedaulatan rakyat di Indonesia, selain berkenaan dengan demokrasi politik, juga mencakup paham demokrasi ekonomi. Sistem perwakilan politik diwujudkan melalui lembaga DPR, sedangkan sistem perwakilan fungsional diwujudkan melalui DPD yang berorientasi teritorial dan kedaerahan. Dengan demikian perwakilan golongan atau pelaku ekonomi dan golongan-golongan rakyat lainnya di luar sistem kepartaian dapat disalurkan aspirasinya melalui lembaga perwakilan daerah. Dalam paham demokrasi sosial, negara berfungsi sebagai alat kesejahteraan, artinya negara ini bukan kapitalis dan liberalis, sehingga negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan seluruh rakyatnya.
9. Cita Masyarakat Madani. Di akhir abad XX, gelombang liberalisme baru berkembang dimana-mana, dan bersamaan dengan itu terjadi kegagalan paham sosialisme lama di berbagai penjuru dunia. Sehubungan dengan hal tersebut, keberdayaan masyarakat madani atau *civil society* dalam hubungan antara negara, masyarakat dan pasar berkembang sangat pesat disertai oleh gelombang globalisasi yang mempengaruhi perikehidupan seluruh umat manusia. Pengertian-pengertian mengenai masyarakat madani yang perlu ditingkatkan pemberdayaannya, haruslah menjadi perhatian bagi setiap penyelenggara negara.

Implementasi nilai-nilai Pancasila adalah pelaksanaan atau pengamalan nilai-nilai Pancasila yang dilaksanakan dalam suatu kegiatan atau aktivitas. Pancasila sangat penting untuk diamalkan dalam kehidupan sehari-hari untuk kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pancasila harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan agar cita-cita dan harapan bangsa Indonesia dapat tercapai. Butir-butir pengamalan sila Pancasila berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003:⁶⁵

65 Lihat Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Butir-butir Pengamalan Sila Pancasila.

- a. Sila pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa
1. Bangsa Indonesia menyatakan kepercayaannya dan ketakwaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
 2. Manusia Indonesia percaya dan takwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa,sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
 3. Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama antara pemeluk agama dengan penganut kepercayaan yang berbeda-beda terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
 4. Membina kerukunan hidup di antara sesama umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
 5. Agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah masalah yang menyangkut hubungan pribadi manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.
 6. Mengembangkan sikap saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing.
 7. Tidak memaksakan suatu agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa kepada orang lain.
- b. Sila kedua: Kemanusiaan yang adil dan beradab
1. Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.
 2. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak, dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya.
 3. Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia.
 4. Mengembangkan sikap saling tenggang rasa dan tepa selira.
 5. Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain.
 6. Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan.
 7. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.

8. Berani membela kebenaran dan keadilan.
 9. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia.
 10. Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.
- c. Sila ketiga: Persatuan Indonesia
1. Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan.
 2. Sanggup dan rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa apabila diperlukan.
 3. Mengembangkan rasa cinta kepada tanah air dan bangsa.
 4. Mengembangkan rasa kebanggaan berkebangsaan dan bertanah air Indonesia.
 5. Memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
 6. Mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika.
 7. Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa
- d. Sila keempat: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
1. Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.
 2. Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.
 3. Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
 4. Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan.
 5. Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah.
 6. Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.

7. Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan.
 8. Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.
 9. Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama.
 10. Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan pemusyawaratan.
- e. Sila kelima: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
1. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.
 2. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama.
 3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
 4. Menghormati hak orang lain.
 5. Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri.
 6. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain.
 7. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah.
 8. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum.
 9. Suka bekerja keras.
 10. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.
 11. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial. (TAP MPR no 1/MPR/2003).

3. Kajian Teori Mengenai Konstitusi

Kata konstitusi berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yaitu sebagai suatu ungkapan yang berarti membentuk. Oleh karena itu, pemakaian kata konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain, secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.⁶⁶ Terlepas dari pendefinisian tentang konstitusi di atas, terdapat juga keanekaragaman dari para ahli dalam memandang konstitusi. Leon Duguit misalnya, seorang pakar hukum kenamaan dari Perancis, dalam bukunya *traite de droit constitutionnel*, dia memandang negara dari fungsi sosialnya. Pemikiran Duguit banyak dipengaruhi oleh aliran sosiologi yang diprakarsai oleh Auguste Comte, menurutnya hukum itu adalah penjelmaan *de facto* dari ikatan solidaritas sosial yang nyata. Dia juga berpendapat bahwa yang berdaulat itu bukanlah hukum yang tercantum dalam bunyi teks undang-undang, melainkan yang terjelma di dalam *sociale solidariteit* (solidaritas sosial). Oleh karena itu, yang harus ditaati *adalah sociale recht* itu. Bukan undang-undang yang hanya mencerminkan sekelompok orang yang kuat dan berkuasa.⁶⁷

Konstitusi merupakan dokumen sosial dan politik bangsa Indonesia yang memuat konstataasi dasar tatanan bernegara. Di samping itu, konstitusi juga merupakan dokumen hukum yang kemudian dipelajari secara khusus menjadi hukum konstitusi (hukum tata negara) yang merupakan hukum yang mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Hal tersebut tidak terlepas karena tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-undang Dasar. Kerajaan Inggris misalnya, tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis, namun biasa disebut sebagai negara konstitusional.

66 Jazim Hamidi, dan Malik, (2008), *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta:Prestasi Pustaka, hlm. 87.

67 Jimly Asshiddiqie, (2009), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 97.

68 Hendra Nurtjahjo, (2005), *Ilmu Negara*, Jakarta:PT Grafindo Persada, hlm.57.

Dari catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian tentang konstitusi, yaitu *Politeia* dalam Yunani Kuno dan *Constitutio* dalam bahasa Latin yang berkaitan pula dengan kata *jus*. Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitutio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah dalam sejarah. Dari kedua istilah tersebut, *politeia* dalam kebudayaan Yunani dapat disebut paling tua usianya. Pengertiannya secara luas mencakup.⁶⁹

“all the innumerable characteristics which determine that state’s peculiar nature, and these include its whole economic and social texture as well as matters governmental in our narrower modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive in its meaning as our own use of the word ‘constitution’ when we speak generally of a man’s constitution or of the constitution of matter”.⁷⁰

Pengertian konstitusi di zaman Yunani Kuno masih bersifat materiil, dalam arti belum berbentuk seperti yang dimengerti di zaman modern sekarang. Namun, perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam pembedaan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politeia* dan *nomoi*. Pengertian *politeia* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa.⁷¹

Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere* yang melahirkan semboyan, *Prinsep Legibus Solutus Est, Salus Publica Suprema Lex*, yang artinya “Rajalah yang berhak menentukan struktur organisasi negara karena dialah satu-satunya pembuat undang-undang”. Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah konstitusi adalah “*Constitutions of Clarendon 1164*” yang disebut oleh Henry II sebagai *constitutions, avitae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*, menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan Negara di masa pemerintahan kakeknya, yaitu Henry I.⁷²

69 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm. 71.

70 Charles Howard McIlwain, (1966), *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York: Cornell University Press, hlm. 26.

71 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op.cit.*, hlm. 72.

72 *Ibid.*, hlm. 73.

Sedangkan itu Hermann Helle dalam bukunya *Staatsrecht*, mengemukakan tiga pengertian konstitusi yakni:⁷³

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

Menurut C. F. Strong konstitusi berisi asas-asas yang mengatur tiga hal: kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas), hak-hak yang diperintah dan hubungan antara yang diperintah dan memerintah.⁷⁴ Menurut K. C. Wheare muatan konstitusi meliputi: deklarasi tentang hak-hak rakyat, atau tentang tujuan-tujuan politik, atau tentang sumber dan tujuan pemerintah yang meski sedikit banyak terkait dengan studi tentang masalah konstitusional, tidak direduksi menjadi peraturan hukum. Menurut J. G. Steenbeek yang mengatakan bahwa suatu konstitusi berisi tiga muatan, yaitu jaminan terhadap HAM dan hak warga negara, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan atau cara pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan.⁷⁵

Sejalan dengan perlunya konstitusi sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan dalam suatu negara, Miriam Budihardjo mengatakan, bahwa “*Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas Demokrasi Konstitusional, Undang-undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi*”.⁷⁶ Pada prinsipnya, adanya konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi

⁷³ *Ibid.*, hlm. 99.

⁷⁴ C. F. Strong, (2004), *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia (terjemahan)*, Bandung: Nuanda dan Nusa Media, hlm. 22.

⁷⁵ Jazim Hamidi, (2009), *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm. 115.

⁷⁶ Miriam Budiharjo, (1998), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, hlm. 96.

kewenangan pemerintahan dalam menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan, yang berdaulat, yang secara ringkas dapat dikategorikan menjadi tiga tujuan, yaitu memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik dalam melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa sendiri dan memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaanya.⁷⁷

4. Kajian Teori Kesejahteraan Rakyat

Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*), yang merupakan karakteristik dari negara demokrasi modern.⁷⁸ Hal ini secara implisit bisa terdapat pada penjelasan umum UUD NRI 1945 yang ditelisik secara keseluruhan isi dari UUD NRI 1945 dapat diartikan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum yang material atau negara dengan konsep *welfare state* dimana negara mempunyai tanggung jawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan sudah dimunculkan sejak masa kemerdekaan dan kemudian diwujudkan dan dipertegas dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 yang menjelaskan konsep Kesejahteraan Sosial yang kemudian disahkan kembali pada tanggal 18 Desember 2008 sebagai pengganti undang-undang yang lama. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) nya menyebutkan, bahwa “*Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya*”. Hal ini menjelaskan bahwa jaminan sosial yang dikembangkan pemerintah Indonesia ditujukan untuk mengayomi dan mensejahterakan rakyat Indonesia.

Menurut arti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki empat istilah umum, sejahtera menunjuk ke keadaan yang baik, kondisi manusia di mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai.⁷⁹ Saat ini Indonesia

77 Tim ICCE UIN Jakarta, (2003), *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 92.

78 Edi Suharto, (2006), *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa, hlm. 4.

79 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). “Sejahtera”, <https://kbbi.web.id/sejahtera> diakses pada tanggal 18 Juni 2021.

merupakan pelaku utama ekonomi global. Hal ini ditunjukkan oleh keanggotaan Indonesia di dalam organisasi ekonomi dunia G-20 (*the Group of Twenty*) yang merupakan organisasi yang berisi 19 negara dengan perekonomian terbesar di dunia ditambah dengan Uni-Eropa, dengan Produk domestik bruto (selanjutnya disebut PDB) per kapita Indonesia berada pada US\$ 4.160 atau setara dengan Rp.59,1 juta per tahun atau sekitar Rp.161.917 per hari.⁸⁰ Dengan angka PDB per-kapita yang relatif lebih rendah, namun Indonesia mempunyai angka pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan ekonomi global. Di akhir 2019, Indonesia menempati posisi kedua dalam pertumbuhan ekonomi setelah Tiongkok yang mencapai 6,1 persen. Sedangkan Di awal 2020, Indonesia menikmati angka pertumbuhan ekonomi sebanyak 5 persen. Angka itu lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan ekonomi global yang hanya berkisar 3,3 dan 3,4 persen. Tentu, perhitungan ini mengalami sedikit perubahan dengan munculnya COVID-19 sebagai pandemi global sejak Maret 2020 di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia.

Menurut *Asian Development Bank* (selanjutnya disebut ADB), pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya akan berada pada kisaran 2,5 persen pada 2020, atau terpankaskan setengahnya dari angka pertumbuhan 2019 dengan 5 persen, akibat merebaknya COVID-19. Dalam hal ini, jika dibandingkan dengan negara-negara lain, Indonesia dipandang memiliki fundamental ekonomi yang cukup kuat meski diterpa krisis akibat pandemi. Namun, yang menjadi permasalahannya adalah kesejahteraan rakyat yang masih belum optimal dalam penanganannya. Meskipun angka pertumbuhan ekonomi terus tumbuh, namun masih banyak rakyat kemiskinan dan pengangguran yang setiap harinya meningkat. Berdasarkan permasalahan tersebut perlu adanya tindakan yang lebih baik lagi untuk menaikkan tingkat kesejahteraan rakyat di Indonesia. Hal ini, sebagai wujud terciptanya kesejahteraan rakyat yang salah satu tujuan utama pendirian negara Republik Indonesia. Arti sejahtera disini yaitu keadaan sentosa dan makmur yang diartikan sebagai keadaan yang berkecukupan atau tidak kekurangan, yang tidak saja memiliki dimensi fisik atau materi, tetapi juga dimensi rohani. Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat di dalam RPJM ini mengarah pada pencapaian 5 (lima) sasaran pokok dengan

80 Cantika Adinda Putri, (2020), "Top! PDB Per Kapita RI di 2019 US\$ 4.174,9 atau Rp 59,1 Juta", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200205120905-4-135402/top-pdb-per-kapita-ri-di-2019-us--41749-atau-rp-591-juta> diakses pada tanggal 18 Juni 2021.

prioritas pembangunan nasional, sebagai berikut;⁸¹

1. Sasaran pertama, yaitu pengurangan kemiskinan dan pengangguran dengan target berkurangnya persentase penduduk tergolong miskin dan pengangguran tersebut. Kemiskinan dan pengangguran diatasi dengan strategi pembangunan ekonomi yang mendorong pertumbuhan yang berkualitas dan berdimensi pemerataan melalui penciptaan lingkungan usaha yang sehat yang diimbangi dengan kebijakan pemerataan dan pemihakan kepada kelompok miskin dan pengangguran, dimana proses pembangunan dengan prioritas pada pengurangan kemiskinan. Selain itu, kebijakan pertumbuhan ekonomi juga dirancang dengan terus mendorong peranan masyarakat dalam membangun. Selanjutnya dalam rangka meningkatkan daya saing, ketahanan ekonomi nasional, dan memperbesar kemampuan ekonomi dalam menciptakan lapangan kerja, prioritas pembangunan diberikan pada Pemberdayaan Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UMKM), dan Peningkatan Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN).
2. Sasaran kedua, yaitu berkurangnya kesenjangan antar wilayah dengan prioritas pembangunan yang diberikan pada Pembangunan Perdesaan, serta Pengurangan Ketimpangan Pembangunan Wilayah. Dalam kaitan itu keberpihakan pemerintah untuk membangun perdesaan, terutama untuk mengembangkan diversifikasi kegiatan ekonomi perdesaan, serta mengembangkan wilayah-wilayah tertinggal dan terpencil, termasuk wilayah perbatasan ditingkatkan agar perdesaan dan wilayah-wilayah tersebut dapat berkembang.
3. Sasaran ketiga, yaitu meningkatnya kualitas manusia yang tercermin dari terpenuhinya hak sosial rakyat untuk prioritas pembangunan diletakkan pada peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas. Tidak hanya itu saja, peningkatan akses masyarakat terhadap Kesehatan yang lebih berkualitas, peningkatan perlindungan dan kesejahteraan sosial yang meliputi pertumbuhan penduduk, pembangunan kependudukan dan keluarga kecil berkualitas serta pemuda dan

81 Bappenas RI, "Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat", <https://www.bappenas.go.id/files/3513/5022/6052/bagian-ivprolog.pdf> diakses pada tanggal 18 Juni 2021.

olahraga; serta peningkatan kualitas kehidupan beragama.

4. Sasaran keempat, yaitu untuk memperbaiki mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang mengarah pada pengarusutamaan (*mainstreaming*) prinsip pembangunan berkelanjutan dengan prioritas pembangunan yang diletakkan pada Perbaikan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup.
5. Sasaran kelima, yaitu untuk meningkatnya dukungan infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan prioritas yang diletakkan pada Percepatan Pembangunan Infrastruktur.

Harapannya dengan dimasukkan ke RPJM ini, dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia sesuai dengan cita negara, yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Selain itu, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang tersirat dalam sila-sila Pancasila yang khususnya pada sila ke-lima yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam Pancasila sila ke-lima mengandung makna keadilan yang berupa nilai, bahwa setiap individu memiliki hak masing-masing yang dimana hal tersebut harus diwujudkan dalam kehidupan bersama baik individu-individu lain termasuk Negara.

5. Kajian Teoritis Mengenai Negara Hukum

Negara Hukum merupakan istilah yang meskipun terlihat sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang.⁸² Pemikiran Negara Hukum telah muncul jauh sebelum Revolusi 1688 yang terjadi di Inggris, muncul kembali pada abad XVII dan baru populer pada abad XIX.⁸³ Timbulnya pemikiran Negara Hukum, merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan di masa lampau.⁸⁴ Negara Hukum pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan

82 Majda El. Muhtaj, (2005), *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta:Kencana, hlm. 1.

83 Philipus M. Hadjon, (1996), *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia: Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Mertosoewignjo*, Jakarta:Media Pratama, hlm. 72.

84 Philipus M. Hadjon, (1987), *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat di Indonesia*, Jakarta:Bina Ilmu, hlm. 72.

kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Aristoteles berpikiran bahwa yang memerintah suatu negara bukanlah manusia. Namun, pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Tidak hanya itu, Aristoteles menyatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. ia menyatakan:⁸⁵

“Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity”.

Tidak dapat dipungkiri, pemikiran Aristoteles tersebut diakui dan menjadi sebuah cita negara hukum yang digunakan hingga saat ini. Aristoteles menjadikan negara hukum dibagi menjadi tiga unsur yang ditemukan dan dipraktikkan oleh semua negara yang mengakui negaranya sebagai Negara Hukum. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut:⁸⁶

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

Pemikiran mengenai konsepsi negara hukum terus berkembang dan disempurnakan dalam perkembangannya. Pemikiran tersebut terus berkembang sejalan dengan terjadinya berbagai sejarah yang terjadi. Konsepsi dan pemikiran manusia tentang hukum juga ikut berkembang selaras dengan konsepsi negara hukum yang menjadikannya sebuah pemikiran abstrak dasar yang universal serta memiliki implementasi yang beragam. Hal tersebut dapat terjadi juga dikarenakan adanya pengaruh lain seperti situasi kesejarahan, falsafah berbangsa, ideologi negara, dan lain-lain.

85 Dahlan Thaib, (2000), *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 22.

86 Ni'matul Huda, (2005), *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, Yogyakarta, hlm. 9.

Dewasa ini, sudah banyak negara di belahan dunia mengaku dirinya sebagai negara hukum, hal ini menciptakan sebuah pemikiran atau konsepsi yang menyatakan bahwa suatu negara yang mengakui dirinya sebagai negara kerajaan atau kekuasaan terlihat tidak mengikuti zaman dan sepopuler Negara Hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara Hukum. Hal tersebut diejawantahkan pada penjelasan UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*Machtstaat*). Pernyataan tersebut kemudian diatur dalam konstitusi bangsa Indonesia yakni UUD NRI 1945 hasil amandemen (1999-2002) dalam pasal 1 ayat (3) yang menetapkan serta menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.⁸⁷ Implikasi dari Indonesia yang menyatakan negaranya merupakan negara hukum adalah memiliki tujuan untuk memelihara ketertiban hukum (*rechtsorde*). Oleh karenanya, Indonesia harus menjunjung tinggi serta memelihara hukum serta sebaliknya, hukum dijalankan dan ditegakkan oleh negara.

Soepomo pernah mengartikan istilah negara hukum dengan: “... bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara”. Berdasarkan pembahasan pada Simposium Indonesia Negara Hukum, dijelaskan pula bahwasannya negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik. A. Mukthie Fadjar menghadapkan istilah negara hukum (*rechtsstaat*) dengan istilah negara kekuasaan (*machtstaat*). Negara hukum adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Selanjutnya, dijelaskan bahwa negara kekuasaan adalah negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Joeniarto merumuskan bahwa:

“Asas Negara Hukum atau asas The Rule of Law, berarti dalam penyelenggaraan Negara tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan kepada hukum, bukan didasarkan pada kekuasaan atau kemauan daripada penguasanya belaka dengan maksud

87 Aloysius R. Entah, (2016), Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila”, *Law Research Review Quarterly Volume 2 Nomor 1*, hlm. 536.

untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi dari pada anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.”⁸⁸

Jimly Asshiddiqie memberikan pandangan bahwa konsep negara hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Beliau menjelaskan terdapat dua belas prinsip-prinsip negara hukum, yakni:

1. Supremasi Hukum, adanya pengakuan normatif dan empiris bahwa semua masalah dapat diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman.
2. Persamaan dalam Hukum, yakni mengakui bahwa setiap orang memiliki kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
3. Asas Legalitas, bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.
4. Pembatasan Kekuasaan, bahwa terdapat batasan kekuasaan negara dengan organ organ negara dengan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-organ Pemerintahan yang Independen, sebagai bentuk upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen.
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak, sebagai suatu unsur yang mutlak keberadaannya dalam negara hukum.
7. Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara.
8. Peradilan Tata Negara, bahwa upaya pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *checks and*

88 Joeniarto, (1968), Negara Hukum, Yogyakarta: YBPGM, hlm. 53.

balances antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi.

9. Perlindungan HAM, bahwa dengan adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*), bahwa dalam dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*), bahwa gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial, bahwa dengan adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan.

Apabila dicermati secara sungguh-sungguh konsep negara hukum yang dijabarkan tersebut dapat dikatakan mendekati konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini dapat dipahami melalui pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada alinea IV, yang selanjutnya dirumuskan:

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang merupakan *Staatsgrundgesetz* menurut teori Hans Nawiasky menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) sekaligus Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama

lain.⁸⁹ Apabila dicermati dengan teliti, arti dari negara hukum yang tertuang pada ketentuan Pasal 1 Ayat (3) tidak hanya mendekati konsep negara hukum kesejahteraan, namun juga paham negara hukum materiil yang terdapat pada alenia keempat Pembukaan dan Ketentuan Pasal 34 UUD 1945. Pelaksanaan paham negara hukum ini tentu akan membawa dampak besar dalam perkembangan berbangsa dan bernegara, salah satunya adalah mempercepat serta mendukung terwujudnya negara kesejahteraan Indonesia.

Konsepsi negara hukum yang dianut bangsa Indonesia mengandung pengaruh dari Pancasila sebagai nilai dasar yang diakui bersama oleh bangsa dan masyarakat Indonesia, dan menjadi landasan dalam setiap perbuatan yang dilakukan. Pokok pikiran ini kemudian disepakati untuk diejawantahkan dalam UUDNRI 1945 yang menjelaskan serta mematenkan pernyataan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Gagasan ini kemudian diperjelas dan bahkan sebagai pokok pikiran ketiga dari pembukaan UUD 1945. Tentu gagasan ini memiliki latar belakang yang panjang dan terjadi diskusi serta perdebatan mengenai berkembang gagasan tersebut dikalangan tokoh-tokoh pergerakan, jauh sebelum rancangan UUD NRI 1945 disiapkan.

Kedaulatan sendiri merupakan kekuasaan tertinggi, termutlak, tak tergantikan, dan tak terkecuali. Kedaulatan memiliki beberapa variasi seperti kedaulatan Tuhan, penguasa, dan rakyat. Hal-hal ini diejawantahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijalankan berdasarkan pada undang-undang. Hal ini bermakna bahwa kekuasaan tertinggi, termutlak, tak tergantikan, dan tak terkecuali di Indonesia, berada di tangan rakyat.⁹⁰

Berdasarkan hal ini maka bangsa Indonesia memiliki tantangan besar dalam hal mewujudkan kesejahteraan segenap bangsa Indonesia itu sendiri. Hal ini dikarenakan juga janji kemerdekaan bangsa Indonesia telah tercantum dalam konstitusi dan hal tersebut haruslah dilaksanakan demi terwujudnya cita-cita para pendiri bangsa Indonesia.

89 Jimly Asshiddiqie, (2003), Makalah Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945, *Prosiding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Denpasar, hlm. 3.

90 Wimmy Haliim, (2016), Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif, *Jurnal Masyarakat Indonesia Volume 42 Nomor 1*, hlm. 30.

6. Kajian Teoritis Mengenai Demokrasi

Konsep demokrasi dipraktikkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang 1 (satu) dengan negara yang lain. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal.⁹¹ Demokrasi (pemerintahan oleh rakyat) semula dalam pemikiran Yunani berarti bentuk politik dimana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik.⁹² Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata Yunani, *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cretein* atau *cratos* yang berarti kekuasaan dan kedaulatan. Gabungan dua kata *demos cretain demos cratos* (demokrasi) memiliki arti suatu keadaan Negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat rakyat berkuasa pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.⁹³

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee, pada tahun 1950, dari 83 Undang-Undang Dasar negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).⁹⁴ Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau jalur yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebut “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.⁹⁵

91 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Op. Cit.*, hlm.141.

92 Lorens Bagus, (1998), *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm.134.

93 A. Ubaedillah, (2015), *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi*, Jakarta:Prenada Media Group , hlm.131.

94 Amos J. Peaslee, (1950), *Constitutions of Nation*, New Heaven: The Rumford Press, hlm.140.

95 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*, hlm.150.

Sedangkan menurut penelitian yang diselenggarakan oleh singkatan dari *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (selanjutnya disebut UNESCO) dalam tahun 1949, menyatakan:⁹⁶

“mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of politic and social organizations advocated by influential proponents*).”

Tujuan demokrasi secara umum adalah menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur dengan konsep yang mengedepankan keadilan, kejujuran dan keterbukaan. Pada konsepnya, tujuan demokrasi dalam kehidupan bernegara juga meliputi kebebasan berpendapat dan kedaulatan rakyat sebagai berikut:

1. Memberi kebebasan dalam berpendapat dan berekspresi

Dalam negara demokrasi, rakyat memiliki kebebasan untuk memberikan pendapat dan menyuarakan aspirasi dan ekspresi di muka umum. Hal ini menjadi hal yang fundamental bagi negara demokrasi, termasuk juga di Indonesia yang menganut demokrasi Pancasila.

2. Mencegah perselisihan antar kelompok

Demokrasi juga bertujuan untuk mencegah terjadinya perselisihan dan konflik. Dalam negara demokrasi, masalah konflik yang terjadi diselesaikan dengan musyawarah hingga diharapkan dengan menganut sistem demokrasi bisa mencegah adanya perselisihan antar kelompok.

3. Menciptakan keamanan dan ketertiban bersama

Tujuan demokrasi secara umum juga untuk menciptakan keamanan, ketertiban dan ketentraman bersama pada masyarakat. Demokrasi menjamin hak-hak tiap warga dan mengedepankan musyawarah untuk memecahkan solusi bersama hingga keamanan bersama bisa terjalin

96 S.I. Benn dan R.S Peter, (1959), *Principle of Political Thought*, New York:Colliner Book, hlm.393.

4. Mendorong masyarakat aktif dalam pemerintahan

Demokrasi mengedepankan kedaulatan rakyat. Artinya, rakyat dilibatkan dalam proses pemerintahan, mulai dari pemilihan umum secara langsung hingga memberi aspirasi terkait kebijakan publik. Rakyat juga didorong untuk aktif terlibat dalam bidang politik guna memajukan kinerja pemerintahan negara tersebut.

5. Membatasi kekuasaan pemerintahan

Kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi ada di tangan rakyat. Artinya, rakyat berhak memberi aspirasi dan kritik pada pemerintahan. Sistem negara demokrasi juga bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan agar tidak menjadi diktator atau kekuasaan absolut.

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.⁹⁷ Konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai 2 (dua) sisi dari 1 (satu) mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.⁹⁸

7. Kajian Teoritis Mengenai Pembangunan Nasional

Indonesia merupakan negara yang menyimpan berbagai macam kekayaan alam dan potensi di dalamnya, tidak hanya kekayaan alam, namun juga kekayaan manusia. Hal ini dibuktikan dengan letak Indonesia yang strategis berada di antara dua samudera yaitu Samudera Hindia dan

97 Muntoha, (2009), Demokrasi dan Negara Hukum, *Jurnal Hukum Volume 16 Nomor 3*, hlm. 32

98 Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm:690, dalam, ibid hlm:387

Samudera Pasifik serta di antara dua benua yaitu Benua Australia dan Benua Asia yang menyebabkan Indonesia memiliki Sumber Daya Alam yang luar biasa besar. Berbagai kekayaan alam tersebut tentunya membawa konsekuensi positif maupun negatif bagi bangsa Indonesia.

Indonesia sebagai suatu Negara yang mendambakan suatu masyarakat yang adil dan makmur harus selalu melakukan pembangunan berbagai bidang, diantaranya pembangunan dalam bidang ekonomi untuk menunjang segala kebutuhan dalam negeri. Pembangunan ekonomi identik dengan pembangunan sektor-sektor ekonomi yang terdapat di Negara itu sendiri, seperti sektor pertanian, perikanan, peternakan, pertambangan, industri, perdagangan, jasa-jasa dan lainnya.⁹⁹ Kekayaan yang terkandung di Indonesia tentu memiliki konsekuensi dalam pelaksanaannya sehingga dapat terciptanya pembangunan ekonomi bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu konsekuensi pelaksanaan pembangunan ekonomi adalah diperlukan payung hukum yang melindungi serta mendukung pelaksanaan pembangunan ekonomi tersebut.

Dalam mendukung pembangunan nasional yang terarah dan maksimal, konstitusi bangsa Indonesia yakni UUD NRI 1945 telah menjadi dasar bagi pembangunan nasional maupun kesejahteraan masyarakatnya. Corak Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi ekonomi terlihat pada materi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi:¹⁰⁰

- (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, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

99 Aminuddin Ilmar, (2004), *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta:Kencana, hlm.1.

100 Arif Firmansyah, (2012), Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 Dalam Membangun Perekonomian Di Indonesia, *Jurnal FH.UNISBA Volume 13 Nomor 1*, hlm. 265.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 Ayat (1) menyatakan, Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Apa yang dimaksud dengan kata (i) disusun, (ii) usaha bersama, dan (iii) asas kekeluargaan. Dengan menyatakan bahwa perekonomian disusun, tentu yang dimaksud adalah bahwa perekonomian itu merupakan susunan, yaitu suatu susunan kebijakan yang sistematis dan menyeluruh, mulai susunan yang bersifat nasional sampai susunan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Susunan perekonomian itu merupakan suatu usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan. Usaha bersama atas dasar kekeluargaan itu dapat dilihat dari tiga segi yaitu pengertian mikro, pengertian makro, dan usaha bersama sebagai prinsip atau jiwa.¹⁰¹

Semangat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 didasarkan pada semangat sosial yang menempatkan hak untuk kepentingan umum nasional seperti halnya sumber daya alam. Padahal ini didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah berwenang untuk memulai kehidupan nasional di Indonesia dan sebagai pemegang tugas ini harus memiliki legitimasi hukum dan beberapa pengontrol kebijakan yang dikembangkan dan diterapkannya sehingga dapat sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi, maka disusunlah peraturan perundang-undangan yang merinci Pasal 33 UUD 1945. Namun, persoalan yang seringkali perlu mendapat perhatian dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah aturan pelaksanaan yang lahir dalam bentuk undang-undang, yaitu negara menguasai sumber daya alam (ekonomi) yang ada.

Undang-undang ini memberikan kekuasaan yang luas kepada negara untuk mengatur dan mengatur penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan sumber daya alam, serta mengatur hubungan hukumnya. Oleh sebab itu, dapat dilihat bahwasannya negara memiliki kewenangan istimewa yang bersinggungan langsung dengan kesejahteraan rakyatnya, dan oleh sebab itu diperlukan sebuah aturan lanjutan berupa Haluan Negara agar tercapai kesejahteraan rakyat yang adil dan merata.

8. Kajian Teoritis Mengenai *Good Governance*

Sistem Ketatanegaraan dan Administrasi di Indonesia, sudah mengadopsi, memakai dan menerapkan "*Algemene Beginselen van*

101 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, Op.Cit.*, hlm 269.

Behoorlijk Bestuur” atau “*General Principles of Good Governance*” atau Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (selanjutnya AAUPB). Tata Kelola Pemerintahan yang Baik secara teoritis dikenal dengan istilah *Good Governance*. *Good governance* merupakan konsep dalam pengelolaan pemerintahan yang diharapkan agar mekanisme pemerintahan suatu negara berjalan secara demokratis. Bolton mengatakan bahwa pada prinsipnya tujuan utama keterbukaan informasi publik di setiap negara adalah untuk memastikan bahwa lembaga publik akan lebih akuntabel dan kredibel dengan menyediakan informasi dan dokumen sesuai permintaan publik.¹⁰²

Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa prinsip keterbukaan informasi sebagai salah satu komponen dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* merupakan sendi-sendi pemerintahan yang bersumber dari nilai-nilai adat dan budaya masyarakat Indonesia dan sangat sejalan dengan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat. Namun, asas atau prinsip-prinsip tersebut sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat belum didayagunakan secara optimal asas-asas tersebut kemudian diadopsi dalam negara demokrasi modern.

Disamping itu dikenal pula istilah pemerintahan yang bersih dan berwibawah, yang pada hakikatnya mempunyai makna yang sama. Konsep ini lahir dari lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disebut PBB) dan awal mulanya dari *Organization for the Economic Cooperation and development* (selanjutnya disebut OECD). Menurut Hadjon, *good governance* pada dasarnya bertumpu atas dua landasan utama Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, yaitu negara hukum dan demokrasi.¹⁰³ Dalam upaya terwujudnya Indonesia baru yang lebih baik, maka primadonanya adalah demokrasi dan nomokrasi. Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Sedangkan nomokrasi adalah nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri.

102 Endang Retnowati, (2012), Keterbukaan Informasi Publik dan Good Governance (Antara Das Sein dan Das Sollen), *Jurnal Perspektif Volume 17 Nomor 1*, hlm. 55.

103 Philipus M. Hadjon, (2001), LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran untuk Demokrasi dan Good Governance, *Workshop and Seminar Good Governance*, Utrecht University-Airlangga University, Surabaya:Universitas Airlangga.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan salah satu dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, disamping asas pemerintahan yang baik dalam Hukum Positif dan AUPB dalam Praktik Peradilan Tata Usaha Negara. Pemahaman yang dikembangkan *United Nations Development Programme* (selanjutnya disebut UNDP) tentang *good governance* adalah meliputi elemen pemerintah, swasta (pasar) dan *civil society*, serta interaksi ketiga elemen tersebut.¹⁰⁴ Selanjutnya *Good Governance* berlandaskan sembilan prinsip yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesederajatan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional *good governance* memuat 10 prinsip, yaitu; partisipasi, transparansi, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, penegakan hukum, responsif, visi strategis, profesionalisme, dan pengawasan. Sedangkan Prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh R.B. Seidman, bahwa prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai *rule of law*, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Menurut perumus, bahwa keempat prinsip ini merupakan prinsip yang paling penting dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik atau Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa.¹⁰⁵

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang asas-asas pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan negara, yaitu:

- 1) Menurut prinsip penyelenggaraan negara yang tercantum dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Maka, ada beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yang meliputi:
 - a. Asas Kepastian Hukum yaitu asas dalam Negara Hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
 - b. Asas Tertib yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

104 United Nations Development Programme, (1997), *Reconceptualising Governance: Discussion Paper*, New York: Department of Public Affairs, hlm. 2.

105 Suwari Akhmaddhian, (2018), Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik untuk Mewujudkan Good Governance, *Journal of Multidisciplinary Studies Volume 9 Nomor 1*, hlm.35.

- c. Asas Kepentingan Umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
 - d. Asas Keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
 - e. Asas Proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
 - f. Asas Profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
 - g. Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.¹⁰⁶
- 2) Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yaitu Tentang AUPB, (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas: a. Kepastian hukum; b. Kemanfaatan; c. Tidak berpihakan; d. Kecermatan; e. Tidak menyalah gunakan kewenangan; f. Keterbukaan; g. Kepentingan umum; dan h. Pelayanan yang baik. (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.¹⁰⁷
- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

106 Alent R. Tumengkol, (2015), Kebijakan Pemerintah Dan Pertanggungjawabannya Dalam Rangka Good Governance, *Lex Administratum Volume 3 Nomor 1*, hlm. 110.

107 Philipus M. Hadjon, (2015), Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 4 Nomor 1*, hlm. 53.

- b. Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.
- c. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- d. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- e. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- f. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- g. Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, serta ketentuan peraturan perundang-undangan.

- h. Asas-asas umum lainnya di luar AUPB adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan Pengadilan Negeri yang tidak banding, atau putusan Pengadilan Tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.
- 3) Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. keadilan.
- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
 - b. Tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
 - c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
 - d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
 - e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
 - f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - h. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
 - i. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
 - j. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- 4) Pasal 262 (1) Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 260 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan. Penjelasan Pasal 262 (1) Rencana pembangunan Daerah Yang dimaksud yaitu :
- a. Transparan adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
 - b. Responsif adalah dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah, dan perubahan yang terjadi di daerah.
 - c. Efisien adalah pencapaian keluaran tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal.
 - d. Efektif adalah kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal.
 - e. Akuntabel adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- f. Partisipatif adalah hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.
 - g. Terukur adalah penetapan target kinerja yang akan dicapai dan cara-cara untuk mencapainya Berkeadilan adalah prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender, dan usia.
 - h. Berwawasan lingkungan adalah untuk mewujudkan kehidupan adil dan makmur tanpa harus menimbulkan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan dalam mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dengan cara menserasikan aktivitas manusia dengan kemampuan sumber daya alam yang menopangnya.
- 5) Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggaraan pemerintahan; c. tertib kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efektivitas dan efisiensi; i. kearifan lokal; j. keberagaman; dan k. partisipatif. Penjelasan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yaitu :
- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
 - b. Tertib penyelenggara pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa.
 - c. Tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
 - d. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur,

dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- f. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa.
- i. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.
- j. Kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.
- k. Keberagaman adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.
- l. Partisipatif adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

6) Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara dan penjelasan pasal tersebut isinya sama dengan Pasal 3 Undang-Undang nomor 28 Tahun 1999.

- 7) Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 mengatur ketentuan tentang asas-asas pemerintahan yang baik menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: a. Asas Kepastian Hukum b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara c. Asas Kepentingan Umum d. Asas Keterbukaan e. Asas Profesionalitas f. Asas Proporsionalitas g. Asas Akuntabilitas h. Asas Efisiensi i. Asas Efektivitas.
- 8) Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk melaksanakan kehidupan demokrasi (sedangkan penjelasannya dimaksudkan untuk penyerapan aspirasi, meningkatkan partisipasi masyarakat) dan melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- 9) Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam pembahasan Ranperda, bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.
- 10) Dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Pada Lampiran: IV.1.2 Mewujudkan bangsa yang berdaya saing. Reformasi Hukum dan Birokrasi; angka 35. Bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.

Jika dianalisa dari segi Pilar-Pilar *good governance* harus terpenuhi yaitu:

1. Pemerintah sebagai pemberi izin;
2. Pihak swasta/pelaku ekonomi (pasar) dalam hal ini yang mengurus izin;
3. Pihak masyarakat (*civil society*) yang akan terkena dampak izin tersebut. Ketiga elemen tersebut harus bersinergi secara

fungsional dan harmonis. Disamping itu menerapkan sepenuhnya prinsip-prinsip *good governance* (prinsip yang paling penting adalah *the rule of law*, keterbukaan, partisipasi dan akuntabilitas), dalam penyelenggaraan otonomi akan menjadikan tegaknya supremasi hukum yang berintikan keadilan untuk terwujudnya jaminan HAM.

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu Peraturan Perundang-undangan dan membuat Undang-Undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya. Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu:

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi;
3. Pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat;

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham Negara Hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum. Pemikiran manusia tentang Negara Hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep Negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain.¹⁰⁸ Bahwa berdasarkan teori Negara Hukum negara harus hadir dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada rakyatnya yang merupakan pemberi mandat.

108 Munir Fuady, (2009), Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat), Bandung:Refika Aditama, hlm. 79.

9. Kajian Teoritis Mengenai Trias Politika

a) Teori Trias Politika

Setiap negara mempunyai Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang menjadi hal utama dan rujukan negara dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini juga mengatur pemisahan kekuasaan dan sistem politik di negaranya¹⁰⁹ salah satu tujuannya untuk peningkatan pelayanan publik Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan pemisahan kekuasaan pada sistem pemerintahannya yang dituangkan pada UUD 1945. Pemikiran pemisahan kekuasaan berawal dari teori John Locke dan dilanjutkan oleh Montesquieu (1689-1755) sarjana Perancis yang terkenal sebagai penemu atau penulis buku “*L’Esprit des Lois*” yang berawal pada suatu bentuk reaksi terhadap kekuasaan absolut yang dimiliki seorang raja. Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan menggunakan teori Trias Politika pada sistem pemerintahannya. Hanya saja ada beberapa konsep Trias Politika yang sudah dituangkan pada UUD 1945 yaitu berupa pemisahan wewenang antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹¹⁰ Bahkan di Indonesia dibagi-bagi lagi dalam beberapa kekuasaan seperti kekuasaan Konsultatif (DPA sebelum dilakukannya amandemen UUD) serta Kekuasaan Eksaminatif Badan Pemeriksa Keuangan.¹¹¹ Dengan pembagian kekuasaan diharapkan terciptanya *check and balance* pada pemerintahan dimana adanya Lembaga Pelaksana dan Pengawas didukung oleh Lembaga Kehakiman yang mandiri sehingga menjadikan negara menganut sistem Trias Politika.

John Locke pembagian kekuasaan pada sebuah negara terdiri dari eksekutif, legislatif dan federatif. Di Indonesia pembagian kekuasaan terdiri dari eksekutif, legislatif, yudikatif dan eksaminatif yang mana cukup berseberangan dengan konsep yang ditawarkan John Locke. Beliau mengemukakan konsep bahwa Lembaga Peradilan seharusnya berada pada Lembaga Eksekutif dikarenakan Lembaga Peradilan melaksanakan

109 Suparto, (2019), Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam, *Hukum Islam Volume 19 Nomor 1*, hlm. 135.

110 Syamsuddin, (2018), Tinjauan Politik Islam Terhadap Teori Trias Politica, *Al Qisthās; Jurnal Hukum Dan Politik Volume 9 Nomor 1*, hlm. 47.

111 Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, Tri Mulyani (2017), Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen, *Jurnal Dinamika Sosial Budaya Volume 18 Nomor 2*, hlm.328.

amanat dari Undang-Undang. Selain itu di Indonesia, pembagian kekuasaan tidak sepenuhnya dilakukan pada Lembaga Federatif. Lembaga federatif menurut John Locke merupakan lembaga yang mengurus hubungan luar negeri terutama membuat keputusan untuk melakukan perdamaian ataupun peperangan,¹¹² sedangkan di Indonesia tugas ini berada dibawah fungsi lembaga eksekutif lebih tepatnya berada di tangan Menteri Luar Negeri. Sementara untuk memutuskan peperangan, langsung berada pada wewenang Presiden dengan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Namun negara Indonesia menambahkan satu lagi Lembaga yang memiliki kekuasaan khusus yaitu Lembaga Eksaminatif yang bertugas sebagai pemeriksa keuangan negara.¹¹³ Selain John Locke, pandangan Trias Politika juga dikemukakan oleh Montesquieu. Pandangan beliau cenderung diikuti oleh negara Indonesia dimana Montesquieu ini membagi kekuasaan menjadi tiga bagian penting yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Montesquieu mempercayai bahwa Lembaga Yudikatif atau Lembaga Peradilan ini tidak seharusnya disatukan bersama Lembaga Eksekutif karena akan menimbulkan malapetaka bagi negara tersebut. Apabila dijalankan oleh orang yang sama maka saat itu tidak ada lagi kebebasan sebab akan melahirkan hal yang menyedihkan dimana orang berkuasa menjalankan keputusan publik disaat yang sama juga mengadili kejahatan serta permasalahan individu.¹¹⁴

b) Trias Politika di Indonesia

Hal yang menjadikan perbedaan antara pemikiran Trias Politika yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu dapat dilihat dari cara pemisahan kekuasaan Lembaga Kehakiman, dimana menurut John Locke bahwa tugas memutuskan perkara suatu masalah hukum merupakan bagian tugas dari Lembaga eksekutif karena termasuk fungsi pelaksana Undang-Undang. Lain halnya pada pemikiran Montesquieu, kekuasaan

112 Indra Rahmatullah, (2013), Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia, *Jurnal Cita Hukum* Volume 1 Nomor 2, hlm. 217.

113 Kumoro, G. B., Hardjanto, U. S., & Ispriyarso, B, (2019), Pelaksanaan Tugas Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Dalam Memeriksa Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, *Diponegoro Law Journal* Volume 8 Nomor 11, hlm. 350.

114 Gusmansyah, W., (2017), Trias Politika Dalam Perspektif Fikih Siyasah, *Allmarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* Volume 2 Nomor 2, hlm. 130.

peradilan harus merupakan Lembaga Mandiri yaitu tidak boleh diintervensi oleh siapapun termasuk eksekutif dan legislatif.

Terbentuknya suatu kebijakan tidak lepas dari musyawarah yang dilakukan oleh pimpinan dari waktu ke waktu¹¹⁵ etika dari pimpinan dan dilakukan dengan dipertimbangkan khusus dengan berbagai macam pola musyawarah termasuk mempertimbangkan budaya dan adat.¹¹⁶ Perjalanan sistem pemerintahan Indonesia dimulai dari sebelum Amandemen terhadap UUD 1945 yaitu pembagian kekuasaan dibagi kepada 6 (enam) lembaga yaitu Presiden, MPR, DPR, BPK, DPA, dan MA. Namun, setelah dilakukannya amandemen maka pembagian kekuasaan menjadi 7 (tujuh) lembaga dengan mengalami penambahan satu Lembaga yaitu DPD dimana DPA digantikan oleh MK.¹¹⁷ Pembagian kekuasaan ini sejalan dengan konsep yang dimukakan oleh Montesquieu yang mengemukakan bahwa Trias Politika memberikan batasan kekuasaan dimana tidak diperbolehkan hanya terhadap satu kekuasaan politik saja, melainkan harus didistribusikan kepada beberapa lembaga.

Saat ini sistem kekuasaan di Indonesia dibagi menjadi 4 (empat) bagian kekuasaan dengan 7 (tujuh) lembaga utama sebagai pemegang kekuasaan pada tugas dan fungsi masing-masing yang telah diamanati oleh Undang-Undang, yaitu eksekutif sebagai pelaksana Undang-Undang yang didalamnya terdapat Presiden dan jajarannya, legislatif sebagai pembuat Undang-Undang, yang didalamnya terdapat MPR, DPR dan DPD, serta yudikatif sebagai Lembaga Peradilan yang didalamnya terdapat MK dan MA, kemudian kekuasaan Eksaminatif yang didalamnya terdapat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Indonesia cenderung mengikuti konsep Trias Politika yang dikemukakan oleh Montesquieu hanya saja penerapan konsep tersebut tidak dinyatakan secara eksplisit. Kalau kita perhatikan pemerintah Indonesia sudah menerapkan pembagian kekuasaan bahkan sejak kemerdekaan

115 Akbar, M. F., Putubasai, E., & Asmaria, A., (2019), Peran Komunikasi Dalam Pembangunan Masyarakat, *Komunika Volume 2 Nomor 2*, hlm. 113.

116 Alam, A. S., Rafiudin, R., & Sonjaya, A., (2020), Comparison of Nurcholis Madjid and A. Hasyim Muzadi's Thoughts on Renewal in Indonesia, *International Journal Of Islamic Khazanah Volume 10 Nomor 1*, hlm. 5.

117 Yessi Anggraini, Armen Yasir, Zulkarnain Ridlwan, (2015), Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, *Fiat Justisia Volume 9 Nomor 1*, hlm. 75.

baik pada era sistem pemerintahan parlementer, presidensial maupun demokrasi.¹¹⁸ Hanya saja bentuk penerapan di lapangan berbeda-beda pada beberapa era setelah kemerdekaan. Pembagian kekuasaan tidak berada pada level yang sama karena masih tingginya kekuasaan yang dimiliki eksekutif dimasa itu.¹¹⁹ Pada masa sekarang pembagian kekuasaan sudah merata ditandai dengan berjalannya masing-masing fungsi kekuasaan baik itu Eksekutif (Presiden), Legislatif (MPR, DPR dan DPD), Yudikatif (MA dan MK) serta Eksaminatif (BPK) walau tidak bisa menerapkan secara absolut konsep yang ditawarkan Montesquieu. Pemerintah sudah menerapkan konsep Trias Politika sesuai kebutuhan negara seperti dengan diadakannya lembaga eksaminatif seperti BPK dan lembaga-lembaga independen lainnya seperti KPK meskipun belum dicantumkan kedalam UUD NRI 1945.

Konsep yang di implementasikan di Indonesia yaitu Indonesia mempunyai Lembaga eksaminatif yang mana Lembaga ini termasuk Lembaga *super power* yang dapat mempengaruhi sistem politik dan keadaan politik di Indonesia, dikarenakan tugas – tugas yang ada pada Lembaga eksaminatif ini merupakan tugas dalam mengawal keuangan negara. Apabila dihubungkan dengan teori John Lock dan Montesquieu Lembaga eksaminatif bisa menjadi jawaban dari kekurangan konsep sistem politik negara yang di utarakan oleh kedua ahli tersebut karena dengan adanya lembaga eksaminatif memperkuat tingkat pengendalian dan pengawasan terhadap sistem yang berjalan di suatu negara khususnya di Indonesia.

c) Teori Kedaulatan Rakyat

Kekuasaan tertinggi di dalam negara sering disebut dengan istilah kedaulatan (*sovereignty*). Kedaulatan atau *sovereignty* memiliki arti kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya.¹²⁰ Oleh karena itu kekuasaan yang sah dan tertinggi harus dimiliki oleh negara agar negara sebagai organisasi kumpulan masyarakat

118 Hidayat, A., (2020), Manfaat Pelaksanaan Pemilu untuk Kesejahteraan Masyarakat. *Politicon: Jurnal Ilmu Politik Volume 2 Nomor 1*, hlm. 66.

119 Adri Fernando Roleh, (2018), Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Lex Privatum Volume 5 Nomor 10*, hlm.79.

120 Juniarto, (1990), *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 11.

tersebut mempunyai kekuatan sebagai sebuah negara sepenuhnya. Teori kedaulatan rakyat pada pokoknya terkait dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democrtie*)¹²¹. Demokrasi berasal dari perkataan ‘*demos*’ yang berarti rakyat dan ‘*kratien*’ atau ‘*cratie*’ yang berarti kekuasaan.¹²² Dengan demikian demokrasi berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan tertinggi adalah di tangan rakyat. Pengertian yang sering dipahami oleh masyarakat luas berhubungan dengan konsep demokrasi adalah prinsip dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Indonesia adalah salah satu negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan UUD NRI 1945 baik sebelum amandemen ataupun sesudah amandemen. Namun, yang menjadi pergulatan pemikiran adalah tentang bagaimana dan siapa yang menjalankan kedaulatan rakyat tersebut. UUD NRI 1945 sebelum amandemen mengamanatkan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh MPR, sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dengan demikian MPR adalah pemegang mandat atau amanah sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi dalam sebuah negara. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahunan dan menetapkan GBHN.¹²³ Selain itu, MPR juga mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara. Pelaksanaan kedaulatan rakyat berubah setelah amandemen UUD NRI 1945.

Pasca amandemen konstitusi, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan oleh MPR, tapi dilaksanakan menurut UndangUndang Dasar sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan

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

122 Jimly Asshiddiqie, (2009), *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers.

123 Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen) berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara*”

menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini merupakan konsekuensi dari berubahnya lembaga MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi lainnya.

Dari adanya amandemen UUD NRI 1945 ini telah jelas bahwa kewenangan MPR telah berbeda dari sebelumnya. Selain terkait dengan kewenangan tersebut yang berubah maka kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi juga ikut berubah pula. MPR yang awalnya adalah lembaga tertinggi negara kemudian dengan adanya amandemen UUD NRI 1945 ini kedudukannya menjadi lembaga tinggi negara saja yang setara dengan DPR, Presiden, MA dan lembaga tinggi lainnya. Menurut Prof. Maria Farida, semua lembaga negara yang mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan maka kedudukannya lebih tinggi dari yang lain. MPR merupakan lembaga negara yang mengeluarkan peraturan yang lebih tinggi.¹²⁴ Sehingga, MPR masih bisa dikatakan sebagai lembaga tertinggi versi fungsinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena MPR RI tetap mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan sebuah peraturan yang berbentuk UUD.

d) *Checks and Balances* Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Amandemen UUD NRI 1945 adalah awal perubahan dari sebuah sistem ketatanegaraan yang ada di Indonesia pada masa reformasi. Perubahan dalam lembaga-lembaga negara menghendaki adanya sistem *checks and balances* antar masing-masing lembaga. Sikap saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif merupakan sebuah terobosan melalui kebijakan negara untuk menciptakan sistem ketatanegaraan yang kuat. *Checks and balances* merupakan sebuah jawaban atas pengalaman sebelumnya tentang kehidupan bertatanegara yang telah dilakukan oleh Indonesia. Sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru hampir tidak mengenal adanya *checks and balances* di antara lembaga Negara, karena realitas kekuasaan terpusat pada eksekutif (Presiden).¹²⁵

Selain pada lembaga eksekutif (presiden) kekuasaan terpusat juga dimiliki oleh lembaga tertinggi negara yaitu MPR. Hal ini dibuktiannya

124 Maria Farida Indrati Soeprapto, (1998), *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius.

125 MPR RI, (2014), *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, hlm. 9.

dengan kekuasaan penuh yang dimiliki oleh lembaga ini baik sebagai eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Perubahan UUD NRI 1945 melahirkan satu kekuatan penyeimbang yang dibangun secara fungsional dalam bentuk kelembagaan yang setara. Jika dihadapkan teori Trias Politica dengan doktrin *separation of powers*, kekuasaan negara yang diberikan kepada lembaga-lembaga yang terpisah satu dengan lainnya dalam rangka menghindarkan terjadinya campur tangan yang satu terhadap yang lain, maka mekanisme *checks and balances pasca* perubahan UUD NRI 1945 tampaknya dapat juga dianggap satu pelunakan terhadap doktrin Trias Politica (*separation of powers*). Teori Trias Politica menghendaki adanya mekanisme *checks and balances* dimana dalam hubungan antar lembaga negara terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.¹²⁶ Adanya hubungan yang saling melengkapi ini adalah sebuah mekanisme ketatanegaraan yang mencegah adanya campur tangan antar lembaga terkait kekuasaannya sebagai bentuk konsekuensi yang di dapatkan melalui teori trias politika.

10. Kajian Teoritis Mengenai Sistem Presidensiil

Sistem pemerintahan presidensiil adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen.¹²⁷ Badan legislatif dan eksekutif boleh dikatakan tidak terdapat hubungan seperti sistem pemerintahan parlementer.¹²⁸

Menurut Ahmad Sukardja, sistem presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bergantung kepada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat.¹²⁹

126 Romi Librayanto, (2008), *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar: PUKAP, hlm.28.

127 Titik Triwulan Tutik, (2010), *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, hlm. 151.

128 Sunarso, (2013), *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Ombak, hlm.2.

129 Fatahullah Jurdi, (2014), *Ilmu Politik Ideologi dan Hegemoni Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 74.

Sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, mengakui supremasi Parlemen yaitu MPR, sehingga mengindikasikan pondasi sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem pemerintahan parlementer. Setelah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, tidak mengakui supremasi MPR, semua lembaga tinggi negara berada dalam posisi sejajar dengan sistem *checks and balances*, sehingga mengindikasikan sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem pemerintahan presidensiil.¹³⁰

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana yang dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest, sebagai berikut:¹³¹

1. *It is based upon the separation of power principle* (Didasarkan pada pemisahan kekuasaan secara tegas);
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (Eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif atau mengundurkan diri apabila kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya);
3. *There is no mutual responsibility between the President and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive* (Tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya, para menteri bertanggungjawab sepenuhnya kepada presiden); dan
4. *The executive is chosen by the electorate* (Eksekutif dipilih oleh pemilih).

Menurut Ramlan Surbakti ada empat ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil, yaitu:¹³²

1. Kepemimpinan dalam melaksanakan kebijakan (administrasi) lebih jelas pada sistem presidensiil, yakni ditangan presiden, daripada dalam kabinet parlementer, tetapi siapa yang

130 Sudirman, (2013), Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945). *Jurnal Hukum Magister Ilmu Hukum dan Kenotariatan*, hlm.2-3.

131 Sri Soemantri, (1995), "Makalah" Wawasan Akar Kerakyatan dan Strategi Pengukuhannya Melalui Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 Dilihat dari Aspek Hukum, *Seminar Sehari oleh IIPS*, hlm. 65.

132 Ramlan Surbakti

bertanggung jawab dalam pembuatan kebijakan lebih jelas pada kabinet parlementer dibandingkan dengan kabinet presidensiil.

2. Kebijakan yang bersifat komprehensif jarang dapat dibuat karena legislatif dan eksekutif mempunyai kedudukan yang terpisah (seseorang tidak dapat mempunyai fungsi ganda), ikatan partai yang longgar, dan kemungkinan kedua badan ini didominasi oleh partai yang berbeda.
3. Jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara berada pada satu tangan.
4. Legislatif bukan tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif, yang dapat diisi dari berbagai sumber termasuk legislatif.

Sistem pemerintahan presidensiil 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*).¹³³Sehubungan dengan sistem pemerintahan presidensiil, kedudukan presiden menurut Jimly Asshiddiqie memiliki beberapa ciri yang penting yaitu:¹³⁴

1. Masa jabatannya tertentu, sehingga presiden dan juga wakil presiden tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatannya karena alasan politik dibeberapa periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas.
2. Presiden dan wakil presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat, Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tertentu tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius.
3. Karena itu lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui

133 Sudirman, *Op. Cit.* hlm. 5.

134 Jimly Asshiddiqie, (2004), *Format Kelembagaan Negara Dan Pergesaran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 59 – 60.

mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen dalam sistem parlementer, seorang perdana menteri meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum tetapi pemilihannya sebagai perdana menteri bukan karena rakyat secara langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu;

4. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer;
5. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya pembedaan antara fungsi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan;
6. Tanggung jawab pemerintahan berada dipundak Presiden dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan “*political appointment*”. Karena itu, dalam sistem ini biasa dikatakan *concentration of governing power and responsibility upon the president*.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT

1. Asas Kebangsaan

Asas kebangsaan adalah asas yang menyatakan bahwa setiap muatan Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.¹³⁵ Dalam asas kebangsaan, setiap warga negara mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama. Asas ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia dapat dengan bebas menentukan nasibnya sendiri dan berdaulat. Artinya, bangsa Indonesia tidak membiarkan negara lain ikut campur dalam urusan nasional.

135 Bambang Setyadi, (2007), Pembentukan Peraturan Daerah, *Academia Volume 5 Nomor 2*, hlm. 3.

2. Asas Pembangunan Berkelanjutan

Asas pembangunan berkelanjutan adalah asas yang mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya baik alam maupun manusia agar sesuai dengan potensi yang dapat mendatangkan investasi baik pemerintah, swasta maupun masyarakat tetapi meminimalkan konflik dan mengupayakan sinergi dengan pembangunan berkelanjutan. Asas pembangunan berkelanjutan memanfaatkan potensi-potensi yang secara optimal, terarah, dan sinergi dengan pembangunan yang berkelanjutan guna meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. Sedangkan, asas Keberlanjutan mengandung pengertian bahwasannya kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

3. Asas Kemanusiaan

Asas kemanusiaan adalah asas mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan HAM serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.¹³⁶ Dalam asas kebangsaan, setiap warga negara mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama. Asas ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia dapat dengan bebas menentukan nasibnya sendiri dan berdaulat. Artinya, bangsa Indonesia tidak membiarkan negara lain ikut campur dalam urusan nasional.¹³⁷

4. Asas Keadilan

Asas keadilan adalah asas yang menjelaskan bahwasannya peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara keseluruhan dan proporsional bagi setiap warga negara. Asas keadilan juga dapat berarti mempertimbangkan hukum yang hidup di masyarakat, yang terdiri dari kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis secara adil dan tanpa membedakan-bedakan.¹³⁸

136 Ferry Irawan Febriansyah, (2016), Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Tulungagung, *Perspektif Volume 21 Nomor 3*, hlm. 224.

137 Johan Jasin, (2014), *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 62.

138 Fence M. Wantu, (2012), Mewujudkan kepastian hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata, Purwokerto, *Jurnal Dinamika Hukum Volume 12 Nomor 3*, hlm. 485.

Apabila kita sejajarkan antara prinsip keadilan dan konstitusi, maka dua prinsip keadilan tertera dalam konstitusi Indonesia, terlebih lagi setelah adanya perubahan UUD 1945 melalui empat tahapan dari 1999 sampai dengan 2002. Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*) tercermin dari adanya ketentuan mengenai hak dan kebebasan warga negara (*constitutional rights and freedoms of citizens*) yang dimuat di dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, diantaranya yaitu Pasal 28E UUD 1945 mengenai kebebasan memeluk agama (*freedom of religion*), kebebasan menyatakan pikiran sesuai hati Nurani (*freedom of conscience*), serta kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat (*freedom of assembly and speech*). Begitu pula dengan prinsip kedua bagian pertama sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), Konstitusi Indonesia mengadopsi prinsip yang sama pada Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Maka, dapat disimpulkan bahwa asas keadilan adalah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.¹³⁹

5. Asas Kesejahteraan

Asas kesejahteraan adalah asas yang menyatakan bahwa segala sumber daya yang digunakan untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi berlangsungnya kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.¹⁴⁰

6. Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah asas yang bermaksud memberikan manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing, kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat,

139 Bambang Sadono dkk, (2018), *Kajian Akademik Penegasan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hlm.141.

140 Lolyta Zullya Triselinda Caesar, (2017), *Implementasi Asas Kesejahteraan Menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Malang: UMM Institutional Repository, hlm. 5

kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang, kepentingan manusia dan ekosistemnya, kepentingan pria dan wanita.¹⁴¹

7. Asas Kedaulatan Rakyat

Asas Kedaulatan Rakyat merupakan asas yang mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang berdaulat yaitu kekuasaan yang mengatasi segala kekuasaan yang lebih rendah.¹⁴² Makna dari kekuasaan (*power*) yang sudah dikemukakan itu juga jelas terlihat ada dalam asas Kedaulatan Rakyat. Kata “kedaulatan” sendiri memiliki yang berarti tertinggi dalam frasa Kedaulatan Rakyat itu. Hal itu berakibat pada pemahaman bahwa dalam Kedaulatan Rakyat itu ada kekuasaan yang tertinggi. Dapat disimpulkan bahwasannya asas Kedaulatan rakyat mengandung pengertian bahwa Kedaulatan Negara berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut peraturan perundang-undangan.¹⁴³

Kerakyatan Indonesia menghadirkan adanya semangat persatuan (kekeluargaan) terlebih dahulu, dan setelah kerakyatan dijalankan, pemerintah yang memegang kekuasaan diharapkan dapat mewujudkan keadilan sosial. Kerakyatan yang diwujudkan dalam demokrasi politik menjadi prasyarat bagi “demokrasi sosial” yang bersifat kekeluargaan.¹⁴⁴

8. Asas Kenusantaraan

Asas kenusantaraan adalah asas yang menyatakan bahwa setiap materi yang memuat peraturan perundang-undangan selalu memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia. Materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan oleh setiap daerah didasarkan pada Pancasila dan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu UUD NRI 1945.

141 Muhamad Azhar, (2015), Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara, *Notarius Edisi 08 Nomor 2*, hlm. 281.

142 Jeferson Kameo, (2020), Penguatan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Keadilan Bermartabat, *Jurnal Majelis Edisi 03*, hlm. 67.

143 Soehino, (1991), *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan Kedua, hlm. 149.

144 Yudi Latif, (2016), *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 478.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT SEBELUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

1. Kajian Mengenai Perencanaan Pokok-Pokok Haluan Negara

SPPN yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 akan berakhir pada tahun 2024, sehingga berakhirnya perencanaan tersebut memunculkan isu reformulasi GBHN, hal ini tercermin dari adanya rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2004 yang tertuang dalam Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 yang menegaskan bahwa “melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara”. Berdasarkan rekomendasi tersebut, terjadinya ruang-ruang diskusi yang masif, diantaranya dalam setiap kegiatan MPR, baik dalam bentuk *Focus Group Discussion* (selanjutnya disebut FGD) ataupun MPR *Goes to Campus* mengenai haluan negara menjadi aspek yang dibahas dan didiskusikan, bahkan hingga berakhirnya perodesasi MPR 2014-2019, kembali melahirkan rekomendasi dimana rekomendasi tersebut secara jelas tertuang dalam TAP MPR Nomor 8 Tahun 2019 yang merekomendasikan kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melakukan pengkajian lebih mendalam mengenai substansi dan bentuk hukum PPHN.

Berdasarkan teori hukum pembangunan dimaksudkan untuk membangun sistem hukum nasional menjadi lebih baik, dari aspek ketatanegaraan, pemerintahan, serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam aspek pembangunan. Konsep berpikir dari teori ini sangat relevan dengan sistem perencanaan PPHN yang menitik beratkan pada pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat. Pembangunan nasional memiliki arti strategis disebabkan pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945,¹⁴⁵ yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

145 Supriyadi, (2020), *Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi, dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia: Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis. S.H.*, Enam Media, hlm. 805.

bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam perencanaan kembalinya PPHN dalam era reformasi ini menitikberatkan pada pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat yang sudah di paparkan diatas, hal ini berkesinambungan dengan tujuan pembangunan nasional yang berdasarkan PPHN yaitu untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur dalam kesejahteraan rakyat yang merata baik secara material dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai. PPHN dalam perencanaan untuk penyelenggaraan negara sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang disusun sebagai bentuk perencanaan yang berkesinambungan yang hendak dicapai dalam sistem pembangunan nasional oleh sebuah negara. Dengan adanya perencanaan dapat 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.

Berdasarkan pernyataan di atas mengenai perencanaan PPHN , maka dapat juga dikatakan bahwa perencanaan PPHN merupakan agregasi dari tujuan negara yang hendak dicapai, sebagaimana tujuan negara yang oleh Mahfud MD dikatakan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila.¹⁴⁶ karena, PPHN dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara yang hendak dicapai melalui sebuah perencanaan dari PPHN yang memiliki proyeksi kedepan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagai fondasi utama dari konsep PPHN itu sendiri.

146 Mahfud MD, (2010), *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 17.

2. Kajian Mengenai Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara

Haluan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut KBBI) mengandung arti arah tujuan atau pedoman.¹⁴⁷ Bagi Jimly Asshiddiqie haluan negara sama dengan *policy* atau kebijakan. Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum.¹⁴⁸ Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan sebagainya. Dibuatnya Haluan Negara yang menjadi salah satu kewenangan MPR sebelum amandemen UUD NRI 1945 yang perlu dihidupkan kembali dalam rangka penataan arah pembangunan nasional. Hal ini dilandasi dari adanya kelemahan pelaksanaan mekanisme RPJM dan RPJP yang dibuat dan dilaksanakan sendiri oleh Presiden. PPHN diperlukan untuk membuat suatu perencanaan pembangunan yang lebih terstruktur guna menciptakan arah pembangunan yang berkesinambungan selaras dengan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi. Dalam perumusannya pun MPR tetap melibatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang nantinya akan melaksanakan pembangunan tersebut.

Dibentuknya PPHN nantinya merupakan salah satu bentuk usaha atau cara yang diberikan pemerintah untuk menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat, bahwasanya kepentingan rakyat dalam pembangunan negara sejatinya sudah dirumuskan oleh MPR dan peningkatan kehidupan masyarakat merupakan tujuan negara sehingga adanya pembangunan berkelanjutan sejatinya merupakan jaminan atas pertumbuhan negara secara berkala dan menjaga efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan pembangunan nasional, mengingat sumber untuk melaksanakan pembangunan nasional terbatas, pembangunan berkelanjutan sangat dibutuhkan dalam rangka perencanaan yang matang pada tiap bidang serta target capaian dalam jangka panjang, sehingga proyeksi Indonesia untuk menjadi negara maju dapat dipetakan dan disusun sejak bertahun-tahun sebelumnya sehingga pada setiap saat setiap bidang pemerintahan memiliki pola kegiatan atau program yang teratur.

147 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “Haluan”, <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php> diakses pada tanggal 26 Juni 2021.

148 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Ekonomi, *Op. Cit.*, hlm. 17.

Haluan Negara dalam hal ini memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan sehingga sesuai dengan tujuan bernegara yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Itu sebabnya haluan negara yang menjadi satu kesatuan yang melengkapi keberadaan Pancasila dan UUD NRI 1945. Tujuan negara menjadi inti yang hendak dicapai oleh negara yang sekaligus memandu arah penyelenggaraan negara, yang di dalamnya terkandung cita negara (*staatsidee*). *Staatsidee* merupakan hakikat dari negara, dimana *staatsidee* ini menjadi cikal bakal bagi terbentuknya negara.

Pancasila sebagai konsensus pertama adalah dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*), yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip filosofis. Pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya; UUD NRI 1945 sebagai konsensus kedua adalah hukum atau norma dasar, yang berisi prinsip-prinsip normatif yang mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan; dan Haluan Negara sebagai konsensus ketiga berkedudukan sebagai kebijakan dasar, yang mengandung prinsip-prinsip direktif. Prinsip direktif itu merupakan panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi seluruh lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundang-undangan dan program-program pemerintahan.¹⁴⁹

Suatu haluan negara yang dibuat oleh MPR diformulasikan dalam TAP MPR. TAP MPR sendiri merupakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian maka penyusunan haluan negara tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai norma dasar. Dalam penyusunan PPHN, maka MPR perlu mengadakan berbagai kegiatan untuk menyerap aspirasi masyarakat, mengingat PPHN yang akan disusun akan berlaku di Indonesia dengan wilayah yang luas dan diwarnai dengan berbagai keragaman. Sebagai norma dasar dalam sistem hukum nasional maka Pancasila yang terdiri dari Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin

149 Sudirta, I. W, (2020), Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Yuridis* Volume 7 Nomor 2, hlm. 268

oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁵⁰ harus diserap dalam substansi PPHN. Pedoman dan arah pembangunan nasional sebagaimana yang tertuang dalam haluan negara dijabarkan per sila dalam Pancasila. PPHN disusun secara abstrak, sehingga dapat diperas dalam bentuk yang konkrit dalam visi dan misi presiden.

Mengingat adanya GBHN era orde lama, maka dalam penyusunan PPHN nantinya pemerintah harus memikirkan dengan pemikiran ilmiah dan hati-hati terkait penyusunan serta muatan substansi yang akan dituangkan dalam PPHN yang mana dalam penyusunannya perlu adanya pengkajian PPHN secara filosofis, yuridis, historis, dan sosiologis, serta dilakukan secara transparan selain itu juga untuk efektivitas pelaksanaan PPHN perlu juga pemerintah dalam hal ini MPR dan Presiden melakukan pengkajian secara sinergis, adaptif dan inovatif dan semua pengkajian tersebut sebaiknya didampingi oleh pakar atau ahli sesuai bidang muatan PPHN nantinya. Pengkajian tersebut perlu dilakukan untuk meminimalisir PPHN nantinya akan ditolak kembali ditolak oleh masyarakat seperti peristiwa yang terjadi pada amandemen 1999 yang lalu. Transparansi dalam pengkajian PPHN tersebut juga merupakan upaya pemerintah untuk meyakinkan masyarakat akan urgensi adanya PPHN dan agar dibentuknya PPHN ini tidak terkesan elitis dan partisipatif dimata masyarakat.

Maksud dari pengkajian secara sinergis, adaptif dan inovatif yaitu pengkajian sinergis dimaksudkan agar proses penyusunan PPHN menghasilkan suatu keseimbangan yang harmonis sehingga bisa menghasilkan sesuatu yang optimum antara pusat dan daerah. Ada beberapa syarat utama penciptaan sinergi yakni kepercayaan, komunikasi yang efektif, feedback yang cepat, dan kreativitas. Pengkajian secara adaptif dimaksudkan agar pada saat penyusunan perumus memperhatikan haluan yang dibuat dapat mudah menyesuaikan dengan keadaan serta responsif terhadap perubahan. Dan yang terakhir yaitu pengkajian secara inovatif dimaksudkan agar PPHN yang dibuat nantinya mempunyai kebaruan, khas, terencana, dan selalu memiliki kejelasan. Perumus diharapkan melakukan pengkajian dengan pola pikir yang elastis, komprehensif, luas, kreativitas yang tinggi dan dapat memiliki pemikiran maju atau futuristik.

150 Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Republik Indonesia, (2021), “Ini Bunyi Pancasila dan Makna 5 Lambangnya”, <https://bpip.go.id/bpip/berita/1035/673/ini-bunyi-pancasila-dan-makna-5-lambangnya.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2021.

Pemikiran ilmiah dalam penyusunan PPHN nantinya mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis. Pengkajian secara filosofis merupakan pengkajian yang didasarkan oleh pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945.

Pengkajian secara historis merupakan pengkajian PPHN yang didasarkan atas dasar filsafat negara dapat ditelusuri secara historis sejak adanya sejarah awal penerapan GBHN di Indonesia pada tahun 1999-2004. Keberadaan masyarakat ini dapat dilacak melalui berbagai peninggalan sejarah yang berupa peradaban, agama, hidup ketatanegaraan, kegotongroyongan, struktur sosial dari masyarakat Indonesia.¹⁵¹

Pengkajian yuridis merupakan pengkajian yang didasarkan oleh pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa PPHN yang nantinya 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. Pengkajian yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sedangkan pengkajian secara sosiologis merupakan pengkajian untuk pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa PPHN yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Pengkajian secara sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.¹⁵²

Selain dalam hal pengkajian juga diperlukan prinsip penyusunan PPHN dalam hal anggaran seperti yang kita ketahui bahwasanya APBN

151 Andriani L, Rukiyati, (2021), Pendidikan Pancasila, <http://staffnew.uny.ac.id/upload/131655977/lainlain/PNCASILA+OK.pdf> diakses pada 26 Juni 2021.

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

memiliki peranan penting dalam pembangunan. Pemerintah pusat memainkan peranan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan nasional, terutama dalam meningkatkan dan memelihara kesejahteraan rakyat. Hal ini terutama karena besaran dan komposisi anggaran belanja pemerintah pusat dalam operasi fiskal pemerintah mempunyai dampak yang signifikan pada permintaan agregat dan *output* nasional, serta mempengaruhi alokasi sumber daya dalam perekonomian. Selain itu, peranan penting anggaran belanja pemerintah pusat dalam perekonomian, sebagai salah satu perangkat kebijakan fiskal, juga berkaitan dengan ketiga fungsi utama anggaran belanja pemerintah, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Oleh karena itu dalam penyusunan PPHN dibutuhkan juga pengkajian dan prinsip tersendiri dalam hal pendanaan untuk membantu efektifitas dan efisiensi pembangunan di Indonesia.

Adapun penyusunan anggaran PPHN perlu memperhatikan prinsip APBN dari segi pendapatan, yang dilakukan melalui tiga asumsi, yaitu:¹⁵³

1. Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyebaran
2. Intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara
3. Penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda.

Sedangkan penyusunan anggaran PPHN juga perlu memperhatikan prinsip dari segi pengeluaran, dilakukan atas tiga asumsi, yaitu:¹⁵⁴

1. Hemat, efisien, dan sesuai kebutuhan.
2. Terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.
3. Semaksimal mungkin menggunakan produk dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

PPHN merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa

153 Siswanto, A. D., & Rahayu, S. L., (2010), Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Belanja Kementerian/Lembaga TA 2010, *Policy Paper Pusat Kebijakan APBN*.

154 *Ibid.*

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

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, serta berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara bersama-sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang lebih maju. Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan, PPHN nantinya akan memberikan gambaran kondisi umum kehidupan bernegara pada saat ini, serta visi, misi, dan arah kebijakan pembangunan sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan selama 20 tahun ke depan.

3. Kajian Mengenai Pembahasan Pokok-Pokok Haluan Negara

PPHN yang telah dibuat MPR bersama Presiden memiliki pembahasan mengenai pembangunan serta kesejahteraan. Pembangunan ini bersifat multidimensi yang mencakup berbagai aspek dalam kehidupan bernegara, bukan hanya salah satu aspek (ekonomi) saja. Pembangunan dalam buku Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat di artikan sebuah usaha dalam meningkatkan segala kemampuan baik dari segi Sumber Daya Manusia (SDM) atau Sumber Daya Alam (SDA), hal ini dilakukan dalam rangka mensejahterakan dan memanusiaikan masyarakat yang sering kali hanya dijadikan batu loncatan untuk meraih sebuah kesuksesan baik oleh masyarakat, kelompok maupun individu.¹⁵⁵

Konsep pembangunan biasanya melekat dalam konteks kajian suatu perubahan, pembangunan disini diartikan sebagai bentuk perubahan yang sifatnya direncanakan; setiap orang atau kelompok orang tentu akan mengharapkan perubahan yang mempunyai bentuk lebih baik bahkan

155 Sunyoto Usman, (2004), *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 5.

sempurna dari keadaan yang sebelumnya; untuk mewujudkan harapan ini tentu harus memerlukan suatu perencanaan. Pembangunan secara berencana lebih dirasakan sebagai suatu usaha yang lebih rasional dan teratur bagi pembangunan masyarakat yang belum atau baru berkembang.¹⁵⁶ Kemudian dalam konteks kesejahteraan, pembahasan PPHN menerjemahkan amanat dari pembukaan UUD 1945 yakni untuk memajukan kesejahteraan umum.

Dengan landasan PPHN yang merupakan pedoman dalam penyelenggaraan negara memiliki ruang lingkup yakni hukum, ekonomi, politik, komunikasi, Informasi dan media massa, agama, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan, kebudayaan dan pariwisata, pemuda dan olahraga, pembangunan daerah, serta sumber daya alam dan lingkungan hidup. Ruang lingkup ini dijadikan sebagai arah tujuan bangsa Indonesia dalam dua puluh tahun kedepan sesuai dengan PPHN.

Haluan negara hadir kembali dengan harapan agar program kerja pemerintah menjadi lebih terukur. Haluan negara diyakini lebih mampu mengarahkan pembangunan lebih terkoordinasi secara komprehensif hingga ke daerah. Sehingga, tidak terjadi lagi setiap pergantian kepala daerah selalu diikuti dengan pergantian rencana daerah. Haluan negara dapat dijadikan kompas untuk mewujudkan pembangunan yang lebih baik di Negara Indonesia.

4. Kajian Mengenai Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara

MPR dalam hal menetapkan PPHN nantinya bukan berarti secara otomatis mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam hal ini, kewenangan MPR tidak serta-merta melupakan sistem presidensial yang telah lama dianut oleh Indonesia. Akan tetapi, penetapan tersebut dilakukan bersama Presiden sebagai pelaksana PPHN.

Di lain sisi, penetapan PPHN nantinya bukan merupakan sarana *impeachment* terhadap Presiden. *Impeachment* itu sendiri telah diatur dalam Pasal 7A UUD NRI 1945 yang dilakukan apabila 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. Berbeda halnya dengan *impeachment* pada era GBHN

156 Subandi, (2011), *Ekonomi Pembangunan*, Bandung: Alfabeta, hlm. 9-11.

dimana Presiden memiliki pertanggungjawaban kepada MPR,¹⁵⁷ PPHN tidak mengubah sistem presidensiil menjadi parlementer. Artinya, Presiden bertanggung jawab penuh kepada rakyat. MPR memang berwenang dalam penetapan PPHN, tetapi Presiden tidak lagi bertanggung jawab terhadap MPR. Namun, di masa mendatang, kebijakan politik hukum PPHN dalam pembangunan idealnya dilakukan secara koordinasi antara MPR dan Presiden, sehingga evaluasi pencapaian pembangunan nasional tidak hanya terpusat di lembaga eksekutif.¹⁵⁸

Sedangkan, bentuk hukum PPHN itu sendiri secara teknis ditetapkan melalui TAP MPR. Hal ini mengingat bahwasanya kedudukan hukum TAP MPR kuat jika dilihat pada hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR berada di atas Undang-Undang dan di bawah UUD NRI 1945. Selain itu, TAP MPR dapat dijadikan batu uji dalam pengujian Undang-Undang, baik terhadap UUD NRI 1945 maupun terhadap TAP MPR. Hal ini dikarenakan Ketetapan MPR yang memuat PPHN bersifat *regeling*. Apabila menilik pada praktik ketatanegaraan, PPHN nantinya merupakan dasar pembuatan peraturan baru atau dasar penyesuaian aturan yang lama agar selaras dengan ketentuan dalam PPHN. Jika dalam pelaksanaannya terjadi adanya penyimpangan norma yang berakibat pada kurang atau tidak terpenuhinya hak warga negara, maka peraturan tersebut dapat diuji terhadap TAP MPR terkait PPHN tersebut.

Melihat pada prosedur perubahan, TAP MPR dalam hal dilakukannya perubahan lebih mudah dibandingkan pada prosedur perubahan UUD NRI 1945 yang ketat. Namun, apabila MPR hendak mengeluarkan TAP MPR terkait dengan PPHN, kewenangan ini perlu diatur dalam amandemen UUD NRI 1945 namun secara terbatas. Hal ini didasarkan pada MPR dalam rangka pengaturan PPHN melalui amandemen UUD NRI 1945 tidak terjadi *abuse of power* di masa depan.

5. Kajian Mengenai Pengujian Pokok-Pokok Haluan Negara

Dalam praktek dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketiga-

157 Risni Ristiawati, (2018), Pertanggungjawaban Presiden Menurut Sistem Ketatanegaraan Setelah Perubahan UUD 1945, *Badamai Law Journal Volume 3 Nomor 1*, hlm. 171.

158 Sutan Sorik, Dian Aulia, (2020), Menata Ulang Relasi MPR dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara, *Jurnal Konstitusi Volume 17 Nomor 2*, hlm. 384.

tiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari pengambilan keputusan hukum, yaitu; (i) Keputusan Normatif yang berisi dan bersifat Pengaturan (*regelling*), (ii) Keputusan normatif yang berisi Penetapan Administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.¹⁵⁹ Sebagaimana yang di ungkapkan Hans Kelsen norma hukum adalah suatu norma yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuknya dan norma hukum tersebut sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Peraturan perundangan undangan yang memuat norma hukum memiliki ciri-ciri yang salah satunya adalah mempunyai kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.¹⁶⁰

Sejalan dengan dengan itu, maka sewenangnya tidak ada lembaga tinggi negara lain terutama yang berada di bidang yudikatif berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPRS dan MPR, termasuk di dalamnya terdapat Haluan negara berupa PPHN. Teori yang relatif atau abstrak menuju yang ke positif dan seterusnya sampai ketingkat yang kongkrit. *Processing* tersebut tidaklah otomatis atau tidak berlaku dengan sendirinya tanpa ada memprosesnya, tetapi apakah ada lembaga yang berwenang untuk melakukan prosesing tersebut.¹⁶¹ *Toetsingsrecht* atau hak menguji jika diberikan kepada parlemen sebagai *legislator*, maka pengujiannya disebut *legislative review*, demikian pula jika pengujian diberikan kepada pemerintah, maka pengujiannya disebut sebagai *executive review*.¹⁶²

Berkaca dari sejarah, MPR sendiri pernah melakukan pengujian Terhadap Ketetapan MPR Pasca Amandemen ke IV UUD 1945. Yaitu Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan Materi Status Ketetapan MPRS atau MPR dari Tahun 1960 sampai 2002, jadi walaupun itu diatur dalam peraturan peralihan tapi aturan itu masih tetap berlaku sampai saat ini, dapat disimpulkan bahwasanya MPR dapat melakukan peninjauan kembali terhadap TAP MPR yang Berlaku. Meski MPR sudah tidak

159 Jimly Asshidiqie, (2006), *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 1.

160 Ridwan H.R., (2006), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 135.

161 Amiroeddin Sjarif, (1997), *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik membuatnya*, Cet.2, Jakarta; Rineka Cipta, hlm. 12.

162 Jimly Ashidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Op. cit.*, hlm. 2.

memiliki kewenangan membuat GBHN saat ini, namun terbukti MPR dapat membuat TAP MPR melakukan pengujian terhadap Ketetapan itu walaupun itu merupakan aturan Tambahan UUD NRI 1945.¹⁶³ Dengan diadakannya amandemen konstitusi bangsa Indonesia yang nantinya akan memberikan kewenangan MPR untuk membuat haluan negara yakni PPHN dalam TAP MPR, maka sudah seharusnya MPR sendiri lah yang berhak dalam mengubah PPHN. Dalam pengujiannya tidak hanya MPR yang melakukannya, tetapi presiden sebagai eksekutif ikut dalam pembahasan maupun pengujiannya untuk terciptanya sistem hukum yang terbuka dan mengutamakan *check and balances*.

Kewenangan yang diberikan kepada MPR tersebut tidak hanya mementingkan konseptualitas dalam pelaksanaannya, melainkan ditunjang oleh teori-teori keilmuan. Pengujian PPHN yang dilakukan oleh MPR merupakan pengembangan dari asas *a contrario actus* yang berisi bahwasannya suatu produk hukum yang tidak ada lembaga yang dapat mengujinya maka dapat dikembalikan kepada lembaga yang membuatnya tersebut, jadi TAP MPR dibuat oleh MPR maka MPR dapat menguji dan merubah kembali ketetapan tersebut. TAP MPR sebagai produk hukum MPR harusnya dapat di uji dan dicabut oleh MPR sendiri ketika memang tidak ada mekanisme pengujian oleh lembaga negara yang lain.¹⁶⁴

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU DAN PELAKSANAAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

1. Implikasi Terhadap Perencanaan Pokok-Pokok Haluan Negara

Pemberlakuan PPHN sendiri menimbulkan keselarasan antara pusat dan daerah,¹⁶⁵ dimana hal tersebut kebijakan daerah dapat sesuai dengan kebijakan pusat, sehingga, pembangunan pusat dan daerah dapat berjalan secara simetris, yang hasilnya dari pembangunan dapat berjalan dengan baik, karena tidak ada perbedaan dan benturan kebijakan antara pusat

163 Tomi Agustian, (2017), Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Rangka Mengawal Tegaknya Konstitusi Negara, UBELAJ Volume 2 Nomor 2, hlm. 115.

164 Tomi Agustian, Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPR..., *Op. cit.*, hlm. 116

165 Imam Subkhan (2014), GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi Volume 5 Nomor 2*, hlm. 157.

dan daerah. Berkaitan dengan perencanaan PPHN, dalam pembangunan berimplikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia karena memiliki panduan yang jelas. Jika melihat dari SPPN yang ada dalam berbagai Undang-Undang tidak mengakomodasi adanya kesinambungan dalam pembangunan nasional itu sendiri. Contoh konkrit dari permasalahan implementasi SPPN yaitu banyaknya permohonan pengujian perundang-undangan yang dimohonkan untuk diuji di MK, seperti UU Minyak dan Gas (Migas), UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, dan UU Penanaman Modal. Untuk itu dalam rangka mencapai sasaran jangka panjang suatu negara, dibutuhkan sebuah haluan negara atau kini disebut sebagai PPHN, dalam arah kiblat dan pedoman pembangunan yang memanfaatkan modal sosial berdasarkan pengalaman Indonesia sebagai negara demokrasi dan menerapkan spirit Asia dalam pembangunan nasional.¹⁶⁶

Adanya perencanaan pembangunan nasional merupakan reformulasi perencanaan pembangunan nasional maka sistem perencanaan pembangunan model GBHN atau yang kini disebut PPHN sudah tepat, karena terjadi peningkatan pembangunan nasional yang berkesinambungan.¹⁶⁷ Jika melihat dari sudut pandang filosofis normatif, landasan idiil perencanaan pembangunan Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945. Secara ideologis sistem perencanaan pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat dalam PPHN ini 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 atau emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang). Keberadaan PPHN ini sudah tercantum dalam sistem ekonomi pancasila yang merupakan landasan idealnya. Artinya, implikasi yang dilihat sudut pandang filosofis yaitu kehadiran PPHN sebagai model perencanaan pembangunan nasional dapat diterima bahkan masih sangat relevan dengan kondisi kekinian saat ini.

166 Janedri M. Gaffar, (2012), *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 8.

167 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 76.

Melihat dari sudut pandang secara yuridis, implikasi dari perencanaan untuk berlakunya PPHN sebagai haluan negara tentu memiliki dampak terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, karena dengan berlakunya PPHN maka undang-undang maupun peraturan perundang-undang di bawahnya harus sesuai dengan PPHN yang merupakan pedoman dalam bernegara. Selain itu, implikasi yang akan terjadi pada dengan berlakunya PPHN yaitu, setiap perancangan perundang-undangan harus menitik beratkan pada pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat, hal ini untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang telah diejawantahkan dalam pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sebagai falsafah negara.

2. Implikasi Terhadap Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara

PPHN atau dulunya disebut GBHN secara formal dianggap sebagai konsensus nasional, kemudian GBHN dibuat berturut turut mulai GBHN Tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, dan 1999, bahwa GBHN tersebut mempunyai ciri utama yaitu ideologi kerakyatan. GBHN sebagai produk Konstitusional MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sejak GBHN pertama sampai GBHN ke enam, disusun dengan sistematika yang dituangkan dalam Ketetapan MPR tentang GBHN itu sendiri, adapun sistematikanya biasanya sebagai berikut: Bab I Pendahuluan Bab II Pembangunan Nasional Bab III Pembangunan Jangka Panjang Bab IV Pelaksanaan Bab V Penutup Sistematika GBHN tersebut biasanya disebutkan dalam Pasal 1 TAP MPR. Di dalam Konsideran biasanya disebutkan juga bahwa “Pokok-pokok penyusunan dan penguangannya haruslah mampu memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, sehingga GBHN perlu disusun dan dituangkan dalam suatu naskah secara sistematis, dalam kebulatan hubungan yang menyeluruh”.¹⁶⁸

Sebagaimana diketahui bahwa PPHN adalah produk konstitusional MPR yang berupa Ketetapan MPR (di samping Ketetapan produk hukum MPR ada juga yang disebut keputusan MPR). PPHN ditetapkan setiap lima tahun sekali pada saat sidang paripurna MPR. Ketetapan sudah merupakan hak paten produk hukum MPR, dan pada waktu Orde Baru hanya produk hukum MPR inilah yang disebut dengan ketetapan, walaupun sebenarnya

¹⁶⁸ Imam Mahdi, (2018), Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Volume 2 Nomor 1*, hlm. 11.

dari segi etimologis berasal dari bahasa Belanda *Beschikking* yang bisa diterjemahkan dengan ketetapan atau keputusan.¹⁶⁹

Selain itu, MPR memandang penting untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model PPHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Manakala MPR tidak bersinergi dengan Penyelenggara Negara lainnya baik dalam ranah kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk mengambil peran sebagaimana dimaksud maka, bangsa Indonesia berpotensi besar untuk menghadapi zona negara gagal yang tentunya bukanlah suatu anasir atau analisis yang dangkal mengingat bahwa menurut laporan yang *Study World Economic Forum* dan Universitas Harvard pada tahun 2002 tentang negara gagal, menunjukkan bahwa dari 59 negara Indonesia masuk karakteristik negara gagal karena tingginya angka kriminalitas, kesenjangan ekonomi, kemiskinan, dan kekerasan, korupsi merajalela, serta suasana ketidakpastian yang tinggi.¹⁷⁰ Dalam konteks untuk mewujudkan gagasan kesejahteraan warga negara bagi bangsa-bangsa di berbagai belahan dunia yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara demokrasi konstitusional maka dipandang penting terdapat suatu pranata politik guna mewujudkan adanya akuntabilitas publik kinerja

169 Djenal Hosen dan Muchsan mengatakan bahwa untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. (Djenal Hosen Koesoemahatmadja, (1979), *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 47.

170 Isrok, (2011), *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang: FH-UB.

lembaga-lembaga negara. Bagi bangsa Indonesia ide pertanggungjawaban publik dimaksud tentunya sejalan seiring dengan nilai-nilai ke-Tuhanan, kemanusiaan dan keadilan sosial sebagaimana terangkum dalam falsafah hidup yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila yang luhur. Belajar dari praktik ketatanegaraan sebelum amandemen konstitusi maka, kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban seorang Presiden selaku mandataris menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kelembagaan MPR-RI yang memegang mandat sebagai lembaga tertinggi negara, pembentuk konstitusi dan menetapkan haluan negara.

Sebagai implikasi dengan adanya Haluan Negara ini, UUD NRI 1945 setelah amandemen sebenarnya telah memuat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan prinsip penyelenggaraan negara untuk mengurus pendidikan dan kebudayaan (Bab XIII, Pasal 31 dan 32), serta perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial (Bab XIV, Pasal 33 dan 34). Ketentuan tersebut sebenarnya dapat dikatakan sebagai sebuah haluan negara, walaupun tidak diberikan judul “Pokok-Pokok Haluan Negara”. Atas dasar hal tersebut, semestinya ketentuan-ketentuan ini ditegaskan sebagai sebuah haluan negara disertai penyempurnaan-penyempurnaan sehingga dapat dijadikan pedoman pembangunan yang berkelanjutan serta dapat dilakukan penegakannya. Dari sinilah, cikal bakal haluan negara yang termuat dalam konstitusi Indonesia telah ada.¹⁷¹

Selain itu, menempatkan PPHN dalam UUD NRI 1945 dianggap tepat jika dilihat dari basis sosial bangsa Indonesia. Sebagai negara kekeluargaan, maka sudah selayaknya pembangunan nasional tidak dirumuskan sendiri, tetapi harus dirumuskan bersama. Dengan demikian haluan negara yang merupakan pedoman pembangunan berkelanjutan merupakan hasil konsensus bersama dari seluruh warga negaranya. Karenanya, selain menempatkan haluan negara dalam Bab khusus UUD NRI 1945, patut pula dipikirkan agar MPR dapat kembali menyusun “Ketetapan” mengenai haluan negara (PPHN) yang merinci Haluan Negara dalam konstitusi untuk masa 5 (lima) tahun yang digunakan sebagai pedoman lebih lanjut penyelenggara negara. Dengan demikian, pengaturan dimensi-dimensi filosofis dalam Haluan Negara yang ditetapkan dalam TAP MPR itu nantinya akan semakin menguatkan dasar-dasar fundamental dari penyusunan perencanaan pembangunan nasional, penyelenggaraan

171 Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN..., *Op. Cit.*

negara oleh Lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah. Hal ini dikarenakan materi muatan PPHN akan memuat aspek-aspek filosofis, strategis, dan futuristik sebagai prinsip karena menerjemahkan kehendak Pancasila dan UUD NRI 1945. Sehingga, jelas bahwa yang disebut haluan negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan negara.

PPHN nantinya dalam penyusunan akan dilakukan pengkajian secara filosofis, yuridis, historis, dan sosiologis, serta dilakukan secara transparan serta dengan melakukan pengkajian secara sinergis, adaptif dan inovatif. Implikasi penyusunan PPHN dengan adanya pengkajian tersebut setidaknya PPHN mengandung beberapa hal yang mendasar diantaranya adalah:

- 1) Dasar dan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis serta historis sekaligus penjelasannya sehingga dapat menjadi “tali kendali” yang selalu melekat pada setiap langkah pembangunan bangsa. Tali kendali ini penting karena tidak ada artinya pembangunan dan hasilnya manakala dia lepas dari filosofi dasar bernegara dan abai terhadap nilai dan ruh Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara;
- 2) PPHN memuat wawasan nusantara dimana didalamnya berisi tentang cara pandang tentang bangsa Indonesia terhadap dirinya dan lingkungan strategis yang melingkupinya. Hal ini penting untuk dapat membantu mengidentifikasi dan menganalisis potensi kekuatan, kelemahan, peluang, maupun ancaman yang ada sehingga dapat ditangani dengan tepat. Keberadaan wawasan nusantara sebagai suatu dokumen yang tidak terpisahkan dengan perencanaan pembangunan adalah suatu hal yang mutlak untuk dikuatkan karena akan sangat membantu mewujudkan perencanaan pembangunan yang telah ditentukan;
- 3) PPHN menegaskan pentahapan-pentahapan yang harus dicapai lengkap dengan indikator pencapaian program pembangunan. Hal ini tentulah sangat baik karena memberikan “*timeline*” sekaligus rambu-rambu waktu yang diperlukan.¹⁷²

172 Endang Maria Astuti, (tanpa tahun), “Garis-Garis Besar Haluan Negara, Perencanaan Strategis dan Kepemimpinan Transformasional”, www.budayabangsa.com, diakses pada tanggal 26 Juli 2021.

PPHN sebagai manifesto politik yang menjadi pedoman pembangunan sebaiknya tidak ditunggangi oleh kepentingan untuk kembali pada UUD NRI 1945 yang lama, melainkan upaya tambal sulam UUD NRI Tahun 1945 agar lebih ideal dengan tuntutan demokrasi. Dengan memberlakukan PPHN bukan sekedar menyusun naskah manifesto politik, namun sebagai langkah mewujudkan perilaku politik yang konsisten, stabil, terarah, dan efektif dalam semangat demokrasi.

3. Implikasi Terhadap Pembahasan Pokok-Pokok Haluan Negara

Implikasi PPHN ini menuju ke arah pembangunan dan kesejahteraan, tentunya semata-mata untuk rakyat. Implikasi pembahasan yang ada dalam Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai berikut:

- a. Cakupan pembahasan haluan negara dapat lebih mencerminkan kehendak rakyat dalam merencanakan dan membuat strategi pembangunan yang terpadu dan kesinambungan.
- b. MPR bersama Presiden yang Menyusun pembahasan pokok-pokok haluan negara dengan harapan penguatan sistem *checks and balances* dan menjaga keutuhan sistem presidensial dalam ketatanegaraan Indonesia.

Dalam demokrasi Indonesia, di mana *checks and balances* serta kedudukan TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945, sejatinya keberadaan Haluan Negara tidak akan mengganggu keberlangsungan sistem presidensial, sebab kehadiran Haluan Negara semata-mata untuk mawadahi konsep-konsep bernegara yang demokratis. Keberadaan Haluan Negara nantinya juga akan menjawab permasalahan pengaturan SPPN yang sifatnya *development oriented* tanpa melihat keterkaitan sejarah dan kearifan politik yang terbangun pada saat perumusan Pancasila dan UUD NRI 1945. Implikasi hukum makna dan Kedudukan Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia melalui filsafat kenegaraan pula dapat ditunjukkan bahwa Haluan Negara secara ideal seharusnya dirumuskan dalam Konstitusi sebagai *Directive Principles of State Policy* dan dijabarkan dalam TAP MPR.¹⁷³

173 I Wayan Sudirta, Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum..., *Op. Cit.*, hlm. 267.

4. Implikasi Terhadap Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara

Sebagaimana diketahui pada naskah asli Pasal 3 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa MPR berwenang menetapkan UUD dan GBHN. Ketentuan ini menetapkan bahwa MPR dapat mengeluarkan ketetapanannya baik yang bersifat *regeling* maupun *beschikking*. Namun, pasca amandemen bahwa MPR tidak boleh menerapkan produk hukum yang bersifat *regeling*, kewenangan tersebut menjadi hanya mengubah dan menetapkan UUD.¹⁷⁴ Dengan posisi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai produk hukum yang bersifat *regeling*, melainkan hanya sebagai penetapan (*beschikking*). Sehingga, hal ini berimplikasi pada produk hukum MPR yang dulunya bersifat mengikat kedalam dan keluar, saat ini menjadi hanya bersifat kedalam saja akibat adanya amandemen UUD 1945.¹⁷⁵

Implikasi penetapan PPHN melalui TAP MPR nantinya menjadikan TAP MPR yang dikeluarkan harus bersifat konkrit dan individual. Namun, karena kewenangan penetapan PPHN dilaksanakan bersama Presiden, maka kewenangan tersebut di masa mendatang sekiranya perlu adanya suatu ruang bagi MPR dengan mengeluarkan produk hukum yang bersifat *beschikking* seperti halnya MPR menetapkan atau mengubah UUD.¹⁷⁶

5. Implikasi Terhadap Pengujian Pokok-Pokok Haluan Negara

Keberlakuan kewenangan yang dimiliki MPR untuk menguji sebuah produk hukumnya sendiri berupa TAP MPR tentunya memiliki implikasi yang berdampak cukup besar. Dengan ditematkannya PPHN dalam TAP MPR dalam susunan Hierarki Perundang-Undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya selain MPR itu sendiri, menimbulkan adanya kepastian hukum terkait pengujian TAP MPR ini. Demikian pula Scheltema menjelaskan bahwa asas kepastian hukum dalam negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar-manusia, yakni menjamin prediktabilitas

174 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op. Cit., hlm. 338.

175 Laurensius Arliman, (2016), Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Lex Journalica Volume 13 Nomor 3*, hlm. 163.

176 Harry Setya Nugraha, (2019), Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal VeJ Volume 5 Nomor 1*, hlm. 215.

dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak terkuat yang berlaku.¹⁷⁷

Dengan kewenangan MPR yang ditambahkan dalam konstitusi yakni dapat menguji PPHN yang berbentuk produk hukum dari MPR itu sendiri, memiliki suatu konsekuensi terhadap peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum. PPHN dapat dievaluasi atau disinkronisasikan, yaitu diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum serta disesuaikan dengan kondisi kebutuhan suatu negara. Berdasarkan teori hierarki, tentunya hal ini akan memudahkan untuk menemukan keseimbangan hukum dan keharmonisan hukum yang selaras dan serasi, serta kesesuaian di antara norma baik secara vertikal maupun horizontal.¹⁷⁸ Namun dalam proses pengujian PPHN yang menyangkut hajat hidup banyak orang, MPR tidak akan melakukannya sendiri, melainkan MPR akan melakukannya dengan Presiden agar dapat mendapat pandangan lain mengenai ketatanegaraan dan permasalahan yang terjadi di Indonesia. Selain itu, dengan bergabungnya presiden dalam pembahasan pengujian PPHN, akan menguatkan sistem *check and balances* yang selama ini telah dibangun antar Lembaga tinggi negara.

Selain itu dengan diberikannya kewenangan MPR untuk menguji produk hukumnya sendiri yang hakikatnya PPHN merupakan aturan yang bersinggungan langsung dengan hidup banyak orang, maka dibutuhkan sebuah sistematisasi pengujian yang mengikuti perubahan itu sendiri. Perkembangan zaman yang pesat mendesak PPHN untuk terus sesuai dengan perkembangan zaman baik perubahan yang dapat diduga maupun yang tidak terduga. Tidak dapat dipungkiri, yang paling mengerti isi materi muatan PPHN itu sendiri adalah instansi yang membuatnya, yakni MPR. Oleh karena itu MPR diberikan wewenang untuk menguji PPHN terhadap perubahan zaman yang terjadi demi kepentingan masyarakat bangsa Indonesia.

177 B. Arief Sidharta, (2004), Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, *Jentera : Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Edisi 3 Tahun II*, hlm. 124.

178 Tomi Agustian, Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS..., *Op. cit.*, hlm. 117

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Landasan filosofis merupakan alasan atau pertimbangan yang menggambarkan bahwa suatu peraturan yang dibentuk selalu mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan UUD tahun 1945 sebagai falsafah bangsa Indonesia. Menurut Bagir Manan, masyarakat selalu memiliki cita hukum (*rechtsidee*), yang diharapkan, seperti hukum yang menjamin keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Cita hukum sendiri berawal dari sistem filosofis nilai-nilai hukum dalam masyarakat. Hukum diharapkan dapat mencerminkan sistem nilai tersebut dan juga sebagai sarana perlindungan nilai dan norma dimasyarakat dalam berperilaku. Oleh sebab itu, pembentukan undang-undang atau peraturan perundang-undangan harus memperhatikan cita-cita hukum yang terkandung di dalam Pancasila.¹⁷⁹

Dalam kedudukan negara Indonesia, Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945 diposisikan sebagai “*Staatsfundamentalnorm*” atau fundamental atau pokok suatu pemikiran dasar dalam bernegara yang menjadikan setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 baik dalam peraturan perundang-undangan negara, pemerintahan, maupun aspek lain. Pembukaan UUD 1945 mencerminkan falsafah hidup (*weltanschauung*) dan pandangan dunia (*world view*) bangsa Indonesia serta cita-cita hukum yang menguasai dan menjiwai hukum dasar baik tertulis (UUD) maupun tidak tertulis. Pembukaan UUD 1945 mengandung banyak ide serta pokok pikiran dalam rumusan pasal didalamnya yang mengandung prinsip-prinsip pemikiran dalam garis besarnya. Salah satunya terdapat pada Alinea IV yang memuat tujuan yang hendak diwujudkan bangsa Indonesia setelah merdeka yang meliputi segenap aspek kekuasaan pemerintahan negara mulai dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk

179 Bagir Manan, (1992), *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta:Ind-Hill, hlm 16-17.

mewujudkan tujuan-tujuan negara sebagai berikut:¹⁸⁰

- a) Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Berarti semua kekuatan Eksekutif, legislatif dan yudikatif harus memiliki kemampuan dan Melindungi kekuatan bangsa dan negara dari segala aspek Dan tanpa memandang ras, agama, keturunan atau golongan.
- b) Pemerintah Negara Indonesia yang memajukan kesejahteraan umum. Memiliki arti bahwasannya pemerintah negara secara tegas dan berkesinambungan harus meningkatkan dan memelihara kesejahteraan rakyat secara adil, merata, dan tanpa diskriminasi. Pemerintah juga turut mensejahterakan rakyat secara materiil maupun spiritual dengan adanya rasa aman, tenteram, tertib, damai, dan makmur.
- c) Pemerintah Negara Indonesia yang mencerdaskan kehidupan bangsa. Ini berarti bahwa pemerintah berkewajiban untuk menciptakan Kehidupan bangsa yang cerdas, tidak hanya cerdas dalam hal Intelektual, melainkan juga spiritual maupun emosional. Hal ini juga tercermin dalam kondisi kehidupan rakyat Indonesia yang sejahtera dan beradab. Kecerdasan juga mencerminkan kemampuan untuk mengikuti perkembangan dan kemajuan peradaban dunia sehingga bisa setara dengan negara lain. Demikian juga dengan membangun kemampuan untuk hidup produktif, bukan sekedar dalam aspek *having* yang didorong dengan hati nurani, namun utamanya juga dalam aspek *being* sebagai manusia yang beradab.
- d) Pemerintah Negara Indonesia yang mampu ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus berkemampuan dan berkewajiban untuk ikut menciptakan ketertiban dunia.

Dalam mencapai keempat tujuan negara diatas, Negara Indonesia

180 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, (2018), *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta:Badan Pengkajian MPR RI, hlm. 36-37.

mengejawantahkan tujuannya dalam pembukaan konstitusinya. Konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan suatu negara. Sebagai hukum dasar, konstitusi suatu negara dapat diejawantahkan dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Indonesia menggunakan konstitusi tertulis dengan jelas yaitu terdapat pada UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia pertama kali disahkan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam perjalanannya, sudah terjadi empat kali perubahan terhadap konstitusi negara Indonesia. Perubahan atau perbaikan konstitusi lebih dikenal sebagai Amandemen sudah terjadi pada perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan terakhir perubahan keempat pada tahun 2002.

Perubahan fundamental yang terkait dengan struktur parlemen, adalah bahwa dalam pembahasan perubahan UUD NRI 1945 membuahkan hasil yaitu agar MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) pada amandemen UUD NRI 1945 berimplikasi pada kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Terjadi pengurangan kewenangan MPR yakni MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan GBHN, dan mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Akibat perubahan tersebut berdampak pada perubahan fundamental yang terkait dengan tujuan negara, yaitu penghapusan GBHN sebagai arah kebijakan bangsa Indonesia.

Dewasa ini, terjadi banyak perubahan dan tuntutan zaman atas percepatan pertumbuhan dalam segala bidang, salah satunya adalah pertumbuhan negara. Dengan tidak adanya GBHN yang tadinya sebagai petunjuk dasar arah penataan pembangunan secara menyeluruh, maka Bangsa Indonesia tidak memiliki dasar pembangunan berkelanjutan. Hal tersebut mendorong terjadinya perubahan untuk menciptakan suatu legitimasi petunjuk yang berfungsi sebagai dasar pembangunan secara komprehensif di batang tubuh konstitusi Bangsa Indonesia. Penghidupan PPHN dinilai perlu dilaksanakan untuk mengembalikan nilai-nilai filsafat yang terkandung dalam Pancasila serta UUD 1945 sebagai penunjang pembangunan nasional yang sistematis dan komprehensif.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Salah satu teori hukum yang berkembang di Indonesia adalah teori hukum yang digagas oleh Prof. Satjipto Rahardjo dengan dasar pemikirannya yang dinamakan Teori Hukum Progresif. Pandangan ini menyebutkan bahwa hukum diciptakan adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Teori Hukum Progresif mengusung konsep keadilan dimana hukum benar-benar memperhatikan kebutuhan masyarakat dari sumber-sumber hukumnya dengan sangat memperhatikan keadilan didalamnya. Beberapa ahli menyatakan bahwasanya tidak mudah untuk mengartikan hukum progresif, sebab ia terus berkembang mengikuti zaman. Namun, gagasan besar ini tak juga tenggelam seiring perkembangan manusia dan zamannya, karena sejatinya hukum progresif ini berpegang teguh pada kepastian, keadilan, dan kemanfaatan yang hidup dalam satu garis lurus dan saling berdampingan sebagai wujud pencarian keadilan dan kebenaran dalam masyarakat.

Indonesia sebagai negara hukum dengan berlandaskan Pancasila tentunya tidak lepas dari kewajiban negara dalam melindungi, memajukan kesejahteraan, dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang mana hal ini sesuai dengan tujuan dari hukum progresif. Ilmu hukum progresif lebih mengutamakan manusia. Ilmu hukum progresif tidak bersikap submisif atau tunduk begitu saja terhadap hukum yang ada, melainkan bersikap kritis dan harus berlandaskan pada hal-hal apa yang tumbuh dan berkembang. Dalam UUD NRI 1945 tersimpan sejumlah pikiran dari sejumlah manusia Indonesia yang dapat disebut mewakili sekian puluh juta anggota pada waktu itu. Atas dasar tersebut UUD NRI adalah suatu alam pikiran, yang menjelajahi sekian ranah kehidupan manusia, baik sosial, kultural, politik, ekonomi maupun lainnya.¹⁸¹ Sehingga sangat penting apabila melihat perubahan UUD NRI 1945 melalui perspektif sosiologis.

Berdasarkan data yang dipaparkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM yang dituangkan dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020 disebutkan bahwa pada tahun 2045, perekonomian dunia diperkirakan tidak lagi bergantung pada pergerakan ekonomi Amerika Serikat (AS). Namun diperkirakan pusat ekonomi akan bergerak ke Asia, seperti China, India, Korea Selatan,

181 Satjipto Rahardjo, (2007), *Mendudukan Undang-Undang Dasar (Suatu Pembahasan dari Optik Hukum Umum)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm.33.

dan Jepang. Hal ini karena kawasan Asia terbantu oleh bonus atau dividen demografi. Ketercapaian tren dunia 2045 akan ditandai oleh oleh beberapa faktor penentu antara lain demografi dunia, urbanisasi global, perdagangan internasional, keuangan global, kelas pendapatan menengah, persaingan sumber daya alam, perubahan iklim, kemajuan teknologi, perubahan geopolitik, dan perubahan geoekonomi. Dari sepuluh tren yang mempengaruhi dunia, terdapat lima tren yang paling mempengaruhi dunia. Pertama, megatrend demografi, ditandai dengan semakin tingginya migrasi antar negara (*borderless society*), dan peningkatan proporsi penduduk usia lanjut. Skenario pertumbuhan ekonomi pada tahun 2045 sebesar 6,3% per tahun, yang dibuat secara bertahap: 2016-2025, 2025-2035, dan 2036-2045. Pertumbuhan ini perlu ditopang oleh pertumbuhan investasi, pertumbuhan ekspor, pertumbuhan sektor industri, dan pertumbuhan sektor pertanian.¹⁸²

Secara umum pembangunan nasional meliputi: pembangunan politik, pembangunan pertahanan dan keamanan pembangunan hukum dan penyelenggaraan negara, pembangunan sosial budaya, pembangunan sumber daya manusia, pembangunan ekonomi, pembangunan daerah, pembangunan infrastruktur, pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dalam pembangunan hukum, tujuan yang ingin dicapai adalah membentuk sistem hukum nasional Indonesia yang mencerminkan cita-cita, jiwa, semangat serta nilai-nilai sosial yang hidup di Indonesia. Upaya yang dilakukan, antara lain: pembaruan peraturan perundang-undangan; pemberdayaan institusi atau lembaga hukum yang ada; peningkatan integritas dan moral aparat penegak hukum dan aparatur hukum lainnya; disertai dengan peningkatan sarana dan prasarana hukum yang memadai. Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, hukum bukan hanya merupakan perangkat norma yang mewadahi nilai-nilai sosial dan aturan berperilaku, tetapi juga merupakan suatu instrumen untuk menggerakkan dan mengarahkan dinamika sosial untuk mewujudkan tujuan Negara. Berdasarkan pertimbangan ini, pelaksanaan pembangunan bidang Hukum mau tidak mau harus melalui perencanaan yang matang sehingga memudahkan penerapan, penegakan dan evaluasi pelaksanaannya. Hanya dengan cara ini hukum dapat menjalankan peran utamanya, yaitu menciptakan ketertiban serta

182 Pokja Penyusunan DPHN 2020, (2020), *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta Timur: Percetakan Pohon Cahaya, hlm 116.

mengendalikan pembangunan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional.

Cakupan pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat setidaknya harus meliputi semua komponen dari sistem hukum, baik dari komponen substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum maupun sarana dan prasarana hukum. Pada komponen budaya hukum misalnya perlu mendapatkan perhatian dan fokus pada pembangunan hukum ke depan. Diharapkan di masa depan terbentuk budaya hukum masyarakat yang sadar dan patuh hukum karena kesadaran akan fungsi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Budaya hukum seperti itu dibentuk melalui pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan terutama keteladanan. Oleh karena itu rancangan perubahan UUD NRI 1945 yang berfokus pada PPHN ini hadir sebagai jawaban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan Konstitusi Negara berfungsi sebagai pemberi arah kebijakan dalam pembangunan hukum. Dengan adanya arah pembangunan hukum yang dituangkan dalam PPHN diharapkan mampu mengakomodasi berbagai kepentingan secara proporsional agar perencanaan pembangunan yang dibuat mampu diimplementasikan secara efektif, efisien dan koheren. Konsultasi publik yang inklusif dan substantif harus menjadi bagian dari proses yang terus dikawal dari perencanaan sampai dengan implementasinya, bahkan juga meliputi aspek monitoring dan evaluasi. Arah pembangunan hukum juga harus fleksibel dan adaptif, terutama terkait dengan perubahan-perubahan yang ditimbulkan dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi beserta segenap penerapannya. Dengan demikian *grand design* pembangunan hukum ini akan mampu menempatkan hukum pada posisinya yang tepat, yang tidak hanya mengikuti kegiatan manusia dalam berbagai dimensinya, namun juga adaptif terhadap kebutuhan sekarang serta antisipatif terhadap kebutuhan masa depan.

Berbagai tatanan yang tumbuh akibat perkembangan pergaulan antar bangsa (*global*) telah menumbuhkan berbagai hukum baru (baik hukum domestik maupun hukum internasional). Kaidah-kaidah lama, acap kali menimbulkan kesenjangan, rasa tidak puas, bahkan pertentangan karena dianggap tidak lagi mencerminkan berbagai kebutuhan baru. Selama

ini berbagai pembaharuan dilakukan dengan mengubah, menambah, atau memberikan penafsiran baru. Cara pembaharuan semacam ini tidak lagi memadai. Diperlukan satu politik perubahan hukum yang mendasar dan integral dalam rangka membangun satu sistem hukum nasional.

PPHN ini nantinya akan dilaksanakan ke dalam bidang-bidang pembangunan nasional, seperti: 1) bidang SDM yang mencakup Pendidikan, ilmu pengetahuan & teknologi, kebudayaan, Kesehatan; 2) bidang ekonomi termasuk ekonomi berkelanjutan yang mencakup sektor energi dan lingkungan hidup, ekonomi kreatif; 3) bidang infrastruktur; 4) bidang investasi; 5) bidang ketenagakerjaan; 6) bidang industri perdagangan termasuk perdagangan luar negeri; 7) bidang pariwisata; 8) bidang pangan; dan 9) bidang kemaritiman. Bidang-bidang pembangunan nasional ini perlu didukung dengan peningkatan kepastian hukum dan deregulasi, pencegahan dan pemberantasan korupsi, reformasi birokrasi, efisiensi tata Kelola pemerintahan, pemerataan pembangunan infrastruktur, politik dalam dan luar negeri yang kondusif.

Dengan demikian untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini, perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan menjadi suatu sistem regulasi nasional yang komprehensif dan terintegrasi, wajib dilakukan, baik yang bersumber dari instrumen internasional yang telah diratifikasi (*hard laws*) maupun yang diadopsi dari *soft laws*, dengan aturan nasional yang berlaku yang berbasis pada kondisi dan budaya Indonesia. Oleh karenanya untuk mewujudkan harmonisasi khususnya dalam hal pembangunan berkelanjutan antar pusat dan daerah perlu adanya PPHN yang dirumuskan dalam sebuah wadah konstitusi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat Indonesia.

C. LANDASAN YURIDIS

Dalam konstitusi Negara Indonesia, yaitu UUD NRI 1945, ditetapkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*). Hal ini ditegaskan melalui Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945. Sebelum menjadi ayat tersendiri, penegasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum hanya terdapat dalam Penjelasan Umum UUD NRI 1945. Dengan demikian, maka Negara Indonesia dengan tegas menyatakan bahwa dirinya adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukanlah

negara yang berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa Bangsa Indonesia, haruslah menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada beserta kedaulatan rakyat.¹⁸³

Sebelum amandemen konstitusi, MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dilekati kewenangan untuk menetapkan GBHN, hal itu tertuang secara tegas dalam Pasal 3 Undang-Undang 1945 sebelum amandemen, ketentuan tersebut menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara” Reformasi konstitusi yang bergulir di tahun 1999-2002 sebagai konsekuensi turunan dari reformasi kenegaraan yang ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto, menjadikan MPR baik aspek kelembagaan, kewenangan dan fungsinya menjadi salah satu objek dari amandemen konstitusi dan MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN.

Kemudian GBHN diganti dengan produk undang-undang yakni SPPN. Jika mencermati pula tentang original intent pembentukan SPPN dan RPJPN, bahwa pembentukan kedua undang-undang tersebut tidaklah dimaksudkan menjadi haluan negara yang bersifat *directive principle of state policy*, melainkan untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan yang sebelumnya tertuang dalam haluan negara.¹⁸⁴ Kesadaran bahwa RPJPN tidaklah dimaksudkan menjadi haluan didasarkan pada kesadaran kolektif pembentuk undang-undang bahwa haluan negara harus dibentuk oleh lembaga yang merepresentasikan seluruh kekuatan bangsa (MPR).¹⁸⁵

Jika kesepakatan kolektif ingin menghidupkan kembali haluan negara, maka pintu masuk secara yuridis adalah dengan mengubah ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945 dengan menegaskan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan PPHN tanpa mengembalikan mpr sebagai

183 Al Atok A Rosyid, (tanpa tahun), “Negara Hukum Indonesia”, <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/uploads/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.pdf> diakses pada 26 Juni 2021.

184 Bagian Menimbang huruf a dan b, serta Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

185 Bambang Prijambodo, (2017), Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara, *Rapat Pleno Badan Pengkajian MPR-RI*, Makassar, hlm. 6.

lembaga tertinggi. Menurut *Black's Law Dictionary* pengertian konstitusi adalah “*the fundamental and organic law of a nation or state, establishing the conception, character, and organization of its government, as well as prescribing the extent of its sovereign power and the manors of its exercise*”.¹⁸⁶ Pada negara-negara yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi konstitusional, maka UUD NRI 1945 memiliki fungsi dalam rangka membatasi kekuasaan pemerintah sehingga dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah tidak bersifat sewenang-wenang. Gagasan pembatasan yang ditujukan untuk melindungi rakyat tersebut yang dinamakan konstitusionalisme.¹⁸⁷

Pada masa orde lama pun Indonesia mengalami beberapa pergantian konstitusi yaitu periode pertama menggunakan UUD 1945, lalu pada tahun 1949-1950 menggunakan konstitusi RIS, dan pada 1959 melalui dekrit presiden Soekarno kembali pada UUD NRI 1945. Pada masa orde baru melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang menetapkan bahwa sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 maka harus dilakukan terlebih dahulu referendum secara nasional yang disertai dengan persyaratan yang sedemikian sulit.¹⁸⁸ Hal tersebutlah yang mempersulit dalam melakukan amandemen disamping kepentingan politik rezim Orde baru.

Di Indonesia kewenangan melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945 diberikan kepada MPR. Dalam pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu “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”. Dalam kewenangannya untuk melakukan perubahan UUD NRI 1945, sebagaimana tertulis dalam Pasal 37 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

186 Bryan A. Gardner, (1999), *Black Law Dictionary* (Seven Edition), St. Paul MN: West Publishing Co., hlm. 306.

187 Sirajudin, dan Winardi, (2016), *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, hlm. 47.

188 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

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.

Kewenangan melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 yang diberikan kepada MPR merupakan salah satu respons dalam menanggapi perkembangan dinamika permasalahan yang terjadi di masyarakat. Amandemen dilakukan dalam rangka untuk melakukan penyempurnaan terhadap hukum dasar yang dianggap sudah tidak sesuai dengan permasalahan yang ada. Oleh karenanya amandemen memiliki urgensi dasar dalam memperbaiki hukum demi tercapainya hukum yang responsif sehingga dapat mengakomodasi penyelesaian permasalahan sesuai dengan dinamika yang berkembang.

D. LANDASAN POLITIS

Gagasan mengenai PPHN menjadi perbincangan yang menimbulkan perdebatan dari berbagai aspek. Konsekuensi amandemen UUD 1945 mengakibatkan tidak berlakunya lagi GBHN sehingga ditetapkan undang-undang SPPN sebagai pengganti peran dari GBHN. Hal ini mengakibatkan pro dan kontra sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa perlunya pengkajian lebih lanjut mengenai tujuan serta muatan dalam PPHN penting untuk dilakukan. Diskursus mengenai PPHN telah menjadi fokus MPR baik selama masa jabatan 2009-2014 maupun masa jabatan 2014-2019. Diskursus tersebut melibatkan banyak pihak dari berbagai kalangan, termasuk tokoh masyarakat, ahli atau pakar, serta akademisi. Diskursus tersebut menghasilkan pula sebuah pendapat

bahwasanya haluan negara diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan cita-cita negara. Hal yang kemudian menjadi perdebatan ialah dalam bentuk hukum apa yang paling tepat untuk menuangkan PPHN ini.

Perlunya sebuah haluan negara ialah mengingat dewasa ini merupakan masa dimana percepatan kemajuan nasional dan daerahnya. Namun, hal ini menemui hambatan karena ketiadaan GBHN. RPJP Nasional yang telah ada dianggap tidak dapat mengakomodir kebutuhan ini sehingga GBHN perlu untuk dihidupkan kembali pada masa ini.¹⁸⁹ Selain itu, RPJP saat ini dianggap sebagai janji politik Presiden dan Wakil Presiden semasa kampanye yang belum tentu mewakili kebutuhan serta kesejahteraan masyarakat. Melihat pada sisi politis saat ini, Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan berimplikasi pada perumusan kebijakan terkait pembangunan nasional. Tentunya hal ini menjadikan kebijakan terkait dasar pembangunan menjadi sangat presiden-sentris. Tidak hanya itu saja, periodisasi jabatan Presiden menjadi batas dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan pembangunan tersebut. Hal ini dikarenakan pada pergantian Presiden setiap lima tahun sekali.

Dalam skala nasional, tidak dapat dipungkiri bahwa pergantian Presiden ini dapat mengakibatkan pergantian pula pada kebijakan yang menjadi dasar dalam melaksanakan perencanaan pembangunan tersebut. Terlebih pada pasangan Presiden setelahnya tidak berasal dari partai yang sama dengan sebelumnya, atau bahkan merupakan rival dari pasangan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya. Hal ini berdampak pada skala daerah dimana kemudian kebijakannya berbeda pula mengikuti kebijakan kepala daerah masing-masing. Kondisi ini yang kemudian menjadi permasalahan lain apabila kepala daerah tersebut memiliki garis kepartaian yang berbeda dengan Presiden. Persoalan ini tentu akan menjadi hambatan bagi pembangunan nasional dan pembangunan daerah karena adanya perbedaan akan tujuan dalam mencapai pembangunan yang terarah serta sistematis antara nasional dan daerah. Sehingga, dapat dikatakan bahwa arah pembangunan nasional setelah dihapuskannya GBHN menjadi tidak terarah karena dipengaruhi oleh visi misi pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang dimuat dalam RPJP Nasional.

189 Jimly Asshiddiqie, (2019), "Jimly Asshiddiqie: Penting menghidupkan kembali GBHN", <https://www.antarane.ws.com/berita/1129848/jimly> diakses pada 12 Juni 2021.

Jelas bahwa ketiadaan haluan negara memicu arah pembangunan terkesan tidak jelas, bahkan dapat dikatakan bahwa pembangunan Indonesia saat ini hanya mengacu pada persoalan dan keadaan lapangan dengan tidak memperhatikan resiko serta kemungkinan-kemungkinan kegagalan yang akan terjadi di masa depan. Adanya RPJP pun tidak serta merta memberikan jawaban atas hal ini mengingat isinya tidak selengkap san sistematis seperti GBHN pada era pemerintahan Presiden Soeharto atau pada era pemerintahan Soekarno dalam Rencana Pembangunan Semesta Berencana. Hal ini perlu menjadi evaluasi kedepannya agar tidak terjadi kembali persoalan seperti ini, sehingga penghidupan kembali suatu haluan negara merupakan langkah yang tepat dalam sistem perencanaan pembangunan di Indonesia.

Kekhawatiran mengenai pembentukan kembali haluan negara seharusnya tidak menjadi persoalan yang kompleks. Pembentukan haluan negara bukan berarti bertentangan dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia saat ini. hadirnya haluan negara tidak menjadi halangan bagi Presiden dalam menuangkan pendapat serta kreativitasnya dalam menentukan perencanaan pembangunan nasional. Menurut Jimly Asshiddiqie, membentuk kembali haluan negara bukanlah berarti merupakan penguatan kembali kewenangan MPR yaitu menjadi lembaga yang lebih tinggi kedudukannya dari Presiden, Presiden dipilih oleh MPR, dan Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Tafsir haluan negara perlu diartikan sebagai rumusan haluan negara yang lebih rinci dan sistematis, serta sifatnya teknokratis sehingga hal ini tidak pula mereduksi intensi dari sistem presidensial di Indonesia.

Berbicara mengenai penyusunan PPHN, MPR merupakan lembaga yang paling tepat dalam menyusun haluan negara. Tidak melupakan prinsip presidensial, penyusunan ini perlu dibahas bersama dengan Presiden. MPR sebagai perwakilan masyarakat dianggap memiliki kekuatan politik yang komprehensif. Meskipun pada saat ini dapat dikatakan MPR tidak memiliki peran rutin, sesungguhnya MPR memiliki peran yang sangat vital dalam struktur bernegara. Oleh karenanya, revitalisasi peran MPR perlu diadakan untuk membuka ruang kepada MPR dalam menyusun serta merumuskan haluan negara.¹⁹⁰

190 Andryan, (2019), *Reformulasi: Kebijakan Haluan Negara: Garis Kebijakan Politik Nasional dan Revitalisasi Penguatan MPR*, Medan: Enam Media, hlm. 63.

Namun, penyusunan ini bukan semata-mata MPR bersama Presiden mengasingkan prinsip demokrasi. Pembentukan kebijakan serta proses penyusunan PPHN dilakukan dengan prinsip keterbukaan yang mencerminkan bahwa partisipasi dan aspirasi publik menjadi poin terpenting dalam penyusunan rencana pembangunan nasional melalui haluan negara. Partisipasi publik penting untuk menjadi bahan masukan dan kritik guna membentuk haluan negara yang ideal serta dapat menghidupkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

E. LANDASAN HISTORIS

Negara dan pembangunan merupakan dua konsep yang saling berkaitan. Dalam pandangan kaum post struktural yang dikemukakan oleh *Foucault* yang menjelaskan bahwasannya negara merupakan “*the mobile effect of a regime of multiple governmentalities*”¹⁹¹ yang artinya negara merupakan efek bergerak dari sebuah rezim kepemimpinan yang bersifat multi ganda. Dengan konsepsi ini maka pembangunan dapat dilihat sebagai efek dari negara yang di dalamnya mengandung proses benturan dan saling berlawanan di antara berbagai aktor dalam mewujudkan sebuah kehendak untuk memperbaiki dan meningkatkan satu sama lain. Negara sendiri bukanlah sebuah entitas yang ajeg, statis dan homogen, namun sebuah proses pembentukan yang terus menerus yang dipraktikkan dan diaktualisasikan melalui pembangunan. Jika dicermati dari hal tersebut adanya proses ulang alik antara negara dan pembangunan. Negara terbentuk melalui proses pembangunan, sedangkan pembangunan dikonstruksi oleh aktor-aktor, agen dan institusi yang merepresentasikan negara dengan kehendak untuk melakukan pengaturan dan kontrol atas populasi dalam sebuah wilayah tertentu.

Menurut Gardner dan Lewis mengungkapkan bahwa konsepsi pembangunan memiliki akar sejarah yang panjang jauh sebelum dipopulerkan oleh Presiden Harry S Truman yang merupakan orang yang pertama kali mempopulerkan pembangunan sebagai diskursus dan praktik dunia melalui pidato pelantikannya pada tanggal 20 Januari

191 James Ferguson, (1990), *The Anti-politics machine: “Development,” Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, hlm. 57.

1949,¹⁹² Presiden Harry S Truman menyerukan perlunya negara-negara barat dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan industri yang dimiliki untuk memberikan manfaat bagi peningkatan dan pertumbuhan di wilayah-wilayah yang tertinggal (*underdeveloped*) yang merupakan istilah dari pertumbuhan ekonomi dan modernisasi. Istilah pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang umum sampai saat ini. Keberhasilan pembangunan diukur dari indikator ekonomi seperti GDP (*Gross Domestic Product*), pendapatan per kapita yang diasumsikan secara otomatis akan membawa perubahan positif pada indikator lainnya seperti tingkat kematian bayi, tingkat melek huruf dan sebagainya. Sedangkan, menurut Arturo Escobar,¹⁹³ pembangunan sebagai seperangkat gagasan dan praktik telah berfungsi sebagai mekanisme dominasi kolonial dan neokolonial negara-negara utara terhadap negara-negara Selatan sepanjang abad 20. Dalam berbagai penggunaannya, kata pembangunan menyiratkan makna perubahan atau kemajuan positif. Secara etimologi, pembangunan didefinisikan sebagai tahapan pertumbuhan atau kemajuan. Selain itu, pembangunan merujuk pada serangkaian aktivitas yang diperlukan untuk membawa perubahan yang signifikan.

Indonesia sudah menerapkan serangkaian kebijakan pembangunan terutama kebijakan politik etis yang berlangsung sejak tahun 1901 pada pemerintahan kolonial belanda. Kebijakan politik etis merupakan respons pemerintah kolonial Belanda terhadap kritik yang dilancarkan oleh kaum liberal di Belanda. Kaum liberal mengkritik kebijakan yang dilakukan oleh kolonial pemerintah Hindia Belanda yang eksploitatif terutama melalui tanam paksa, menyebabkan bencana kelaparan dan kemiskinan yang meluas di daerah jajahan. Adanya politik etis ini ditujukan meningkatkan kesejahteraan penduduk jajahan mendorong efisiensi dalam kegiatan pengelolaan pemerintahan jajahan. Dalam pelaksanaannya politik etis pemerintah Hindia Belanda melakukan tiga kebijakan utama yaitu edukasi atau pendidikan, irigasi atau pengairan dan migrasi atau perpindahan. Sebagai sebuah kebijakan kolonial, watak dan intensi yang terkandung dalam kebijakan ini juga tidak dapat dilepaskan dari kepentingan kolonial yaitu mempertahankan dominasi dan eksploitasi di daerah jajahan. Sehingga

192 Gardner, K. Dan D. Lewis, (1996), *Anthropology, Development and the Crisis of Modernity*, London: Pluto Press. Chapter 1, hlm. 89.

193 Arturo Escobar, (1995), *Encountering development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton: Princeton University Press, hlm. 121.

sudah nampak bahwasannya dalam implementasinya politik etis ini justru lebih banyak membawa keuntungan bagi kepentingan kolonial dari pada kaum pribumi. Contoh konkritnya saja dalam kebijakan pendidikan yang semestinya diperuntukkan bagi semua kelompok pribumi, namun dalam kenyataannya hanya dapat diakses oleh kelompok elit pribumi yang mengabdikan pada kekuasaan penjajah.

Pada masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Lama praktis perencanaan pembangunan di Indonesia tidak berjalan efektif. Hal ini disebabkan oleh situasi politik dan keadaan negara yang belum stabil. Negara masih sibuk melakukan perjuangan mempertahankan kemerdekaan dari berbagai agresi penjajah dan pada saat yang sama juga menghadapi berbagai pemberontakan internal di berbagai daerah di Indonesia. Namun, demikian bukan berarti belum ada upaya sistematis untuk menyusun sebuah pembangunan yang terencana. Hal ini ditunjukkan misalnya melalui pembentukan Badan Perancang Ekonomi (*Planning Board*) pada tanggal 19 Januari 1947 yang diusulkan oleh Menteri Kemakmuran zaman yaitu A.K. Gani. Badan ini merupakan badan tetap yang bertugas membuat rencana pembangunan ekonomi untuk jangka waktu 2 hingga 3 tahun yang kemudian diperluas menjadi Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun. Kemudian, Badan Perancang Ekonomi ini diganti dengan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta.

Tugas penting dari panitia ini adalah mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan bahan bagi pemerintah dan memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda. Panitia ini kemudian menghasilkan sebuah dokumen penting yang merupakan perencanaan pembangunan yang komprehensif pertama di Indonesia yang berjudul “Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia“. Pada tahun 1948 pemerintah juga membuat “Plan Produksi Tiga Tahun RI” yang disusun oleh Menteri Urusan Bahan Makanan I.J. Kasimo. Rencana ini ditujukan sebagai upaya untuk mencapai swasembada pangan melalui berbagai langkah-langkah strategis seperti penanaman lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi. Namun, plan dari I.J. Kasimo ini berhenti yang diakibatkan oleh situasi politik yang belum stabil pada waktu itu. Mirisnya berbagai rancangan pembangunan setelah itu juga mengalami nasib yang sama, berhenti pada pembentukan panitia dan menghasilkan sejumlah dokumen.

Usaha-usaha untuk merencanakan pembangunan di Indonesia telah dilakukan dengan berbagai banyak usaha, sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (selanjutnya disebut Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional melalui Penetapan Presiden (selanjutnya disebut Penpres) Nomor 12 tahun 1963. Kemudian, Depernas diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut Bappenas). Pada era tersebut, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dipidatoka pada setiap tanggal 17 Agustus untuk memperingati hari kemerdekaan Indonesia. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno. Adanya istilah Haluan Negara muncul dari penafsiran pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum diamandemen. meskipun pada saat itu UUD NRI 1945 masih menjadi sumber formil. Namun, dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara.

Berdasarkan Pasal 1 Perpres tersebut dinyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”.¹⁹⁴ Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960¹⁹⁵ tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.¹⁹⁶ Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi

194 Lihat Peraturan Presiden Pasal 1 yang berbunyi “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”

195 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

196 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

terpimpin dan ekonomi terpimpin. Selain itu dalam Penpres itu juga dijelaskan bahwa “arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkepalanya “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan-persoalan serta usaha-usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”. Selain itu adanya GBHN tidak lepas dari ketetapan yang dijelaskan pada amanat Presiden Ir. Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan berisi tentang pengupasan dan penjelasan persoalan-persoalan serta usaha-usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”. Selain itu juga, diamanatkan pada Pidato tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berjudul “*To Build the World a New*”, jika diartikan dalam Bahasa Indonesia adalah Membangun Dunia kembali dengan pedoman-pedoman pelaksanaan manifesto politik Republik Indonesia.

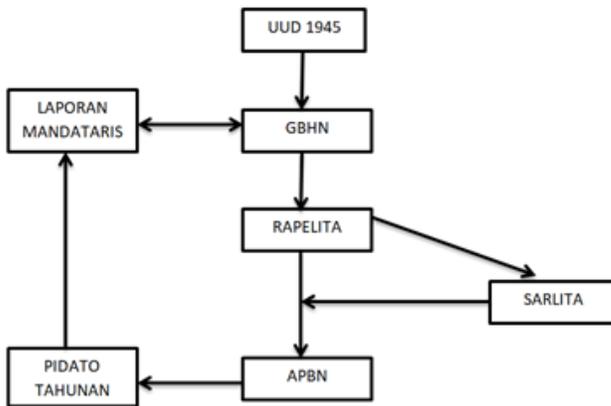
Dalam ketetapan Depernas membuat tentang Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan GBHN dan Haluan Pembangunan. Kemudian, GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul “Resopim” (Revolusi – Sosialisme Indonesia – Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul “Tahun Kemenangan” yang dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Lengsernya Soekarno dari masa pemerintahannya menandai dimulainya era baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang kemudian dikenal dengan era Orde Baru. Soeharto dengan dibantu oleh para ekonom mulai menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi ekonomi yang sudah limbung. Sehingga, Soeharto pada waktu itu mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No 15/ EK/ IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Bappenas kemudian menghasilkan dokumen yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I) dalam kurun waktu tahun

1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali.¹⁹⁷ Selanjutnya pada kurun waktu 1969–1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari GBHN yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, tidak kurang dari enam TAP MPR tentang GBHN. Enam Tap MPR tersebut, yaitu: (i) TAP MPR No. IV/MPR/1973; (ii) TAP MPR No. II/MPR/ 1978; (iii) TAP MPR No. IV/ MPR/1983; (iv) TAP MPR No. II/MPR/1988; (v) TAP MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir (vi) TAP MPR No. II/MPR/1998. Sedangkan dalam konteks pemerintah daerah meliputi provinsi dan kabupaten atau kota, dokumen GBHN ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (selanjutnya disebut Poldasbangda), mekanisme dari proses ini dapat dilihat pada sebagai berikut;

Gambar 3. Siklus Perencanaan Pembangunan Nasional 1969 – 1998¹⁹⁸



Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa orde baru telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan

197 Bratakusumah, Deddy Supriady, (2003), Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (makalah tidak diterbitkan).

198 *Ibid.*

dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial. Namun, sempat terjadi kevakuman pelaksanaan pembangunan nasional 1969-1998 karena adanya proses transisi politik tahun 1998-1999. Dalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR tahun 1998, seharusnya Indonesia sudah memasuki Repelita VII. Namun, krisis ekonomi yang menghantam Indonesia memudahkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak masa awal Orde Baru. Kemudian, TAP MPR No. II/MPR/1998¹⁹⁹ tentang GBHN yang merupakan produk era Orde Baru kemudian dicabut dan diganti dengan TAP MPR No. X/MPR/1998²⁰⁰ tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara. Pokok reformasi pembangunan ini agak berbeda dengan kelaziman GBHN yang biasanya ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu panjang dan memang dibuat hanya untuk masa transisi yang dilaksanakan oleh Presiden Habibie. Dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa ketetapan ini hanya berlaku untuk kurun waktu sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum 1999.

Sidang umum MPR RI hasil pemilu 1999 masih menghasilkan dokumen GBHN yang merupakan GBHN penghabisan dalam sejarah di republik ini melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang GBHN Tahun 1999–2004.²⁰¹ Meskipun sama-sama bernama GBHN muatan yang terkandung di dalam GBHN zaman Orde Baru dengan era reformasi mengalami perubahan yang cukup mendasar. Pada zaman Order Baru GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara. Istilah pembangunan nasional diganti dengan penyelenggaraan negara. Tujuan dari GBHN era reformasi adalah dengan penegasan mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada. Selain itu, itu ada penegasan tentang jangka waktu bahwa GBHN yang dimaksud untuk periode 1999-2004. Masa dihapusnya GBHN di era reformasi UUD NRI

199 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

200 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: X/MPR/1998 Tentang Pokok Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

201 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004

1945²⁰² Dalam amandemen yang ketiga tahun 2001, Pasal 3 “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”²⁰³ diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) yang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Sehingga, memunculkan perdebatan dalam sidang perubahan UUD 1945 oleh Badan Pekerja MPR dalam penghapusan GBHN ini yang berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden yang tadinya oleh MPR dirubah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Dengan dipilih langsung oleh rakyat maka menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk menentukan rencana pembangunan. Oleh karena itu tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran Konstitusi, tidak lagi kepada pelanggaran GBHN. Menurut Pandangan Theo L. Sambuaga dari Fraksi Partai Golkar dalam sidang Badan Pengkajian MPR 5 Juli 2001 yang memiliki pandangan perlunya penghapusan GBHN. Beliau berpendapat bahwa Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen-komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden. Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan GBHN. Sehingga dari pemaparan di atas untuk pertamakalinya pemerintahan Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004, sebagai pengganti perencanaan pembangunan nasional mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional hingga saat ini.

202 Amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali. Amandemen Pertama disahkan pada 19 Oktober 1999. Amandemen Kedua disahkan pada 18 Agustus 2000. Amandemen Ketiga disahkan pada 10 November 2001. Dan, Amandemen Keempat disahkan pada 10 Agustus 2002.

203 Lihat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 3 sebelum perubahan yaitu “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara*”

BAB IV

ANALISIS (SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945)

A. Sasaran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sasaran yang hendak dituju melalui Perubahan UUD NRI 1945 ini adalah perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia serta membentuk kembali haluan negara sebagai arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan konsisten. Berdasarkan pada realita bahwa masih terdapat kelemahan dalam kewenangan-kewenangan lembaga negara. Selain itu, terdapat pula permasalahan terkait pelaksanaan program pembangunan yaitu adanya inkonsistensi serta tidak berkesinambungan. Melalui perubahan ini, sasaran yang hendak dituju adalah pembenahan konstitusi Indonesia dengan menyiapkan *grand design* terkait perubahan pasal-pasal UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan PPHN. Hal ini tentunya didasarkan pada pengkajian dan evaluasi terhadap UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh perumus dalam menyusun naskah akademik ini.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam rancangan perubahan UUD NRI 1945 ini, jangkauan dan arah pengaturan didasarkan pada pengkajian serta evaluasi terhadap UUD NRI 1945 terkait PPHN. Adapun jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Perubahan UUD NRI 1945 terkait PPHN ini yaitu:

Penguatan kewenangan MPR dengan membuat dan menetapkan PPHN. Hal ini sebagai langkah dalam mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara. Namun, dalam kewenangan ini bukan merupakan kewenangan tunggal MPR melainkan kewenangan tersebut dilaksanakan bersama Presiden. Hal ini sebagai penyelarasan kedudukan MPR yang setara dengan Presiden dan berkaitan pada Presiden sebagai pelaksana dari PPHN. MPR bersama Presiden dalam hal ini juga berwenang mengubah PPHN.

Perumus juga menambahkan komisi tetap dan independen yakni Komisi Haluan Negara dalam membantu MPR serta Presiden untuk melakukan pengkajian terhadap PPHN. Pembentukan dan penetapan komisi ini dilakukan oleh MPR melalui TAP MPR setelah usul PPHN diterima di sidang MPR.

Melalui rancangan ini, Perumus juga menambahkan bab baru terkait dengan PPHN. Kemudian bab baru ini berisikan pengertian PPHN, arah PPHN serta ruang lingkup PPHN. Hal ini diharapkan menjadi fokus pemerintah dalam penyelenggaraan negara serta memperkuat *check and balances* dalam berbagai peran lembaga yang terkait. Perumus juga menambahkan terkait dengan pembentukan dan perubahan PPHN. Hal ini berkaitan dengan arah pembangunan yang lebih terarah dan berkelanjutan sehingga dalam implementasinya perlu pengaturan mengenai pembentukan dan perubahan PPHN. PPHN nantinya dilaksanakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pembangunan negara. Sehingga dalam hal ini, pembangunan nasional tetap konsisten dan tidak berubah-ubah. Namun, untuk perubahannya tidak serta merta dapat diubah sesuai dengan jangka waktu tertentu. Apabila terdapat keadaan yang memaksa untuk dilakukannya perubahan, maka perubahan tersebut dapat diagendakan dalam sidang MPR.

Penguatan pembangunan daerah dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal ini didasari pada permasalahan yang terjadi saat ini yaitu adanya inkonsistensi antara pembangunan pusat dan daerah. Pelaksanaan pembangunan daerah yang terkesan sendiri-sendiri seringkali menyebabkan ketidaksinkronan dalam implementasinya antara daerah satu dengan yang lainnya. Selain itu, potensi-potensi yang dimiliki setiap daerah tentunya menjadi hal yang sangat dipahami oleh pemerintah daerahnya. Sehingga, pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan daerahnya mengelola sumber daya alam dan kearifan lokal sebagai sumber pendapatan daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan DPD diupayakan untuk mengoptimalkan pembangunan daerah. Hal ini dikarenakan DPD yang mempunyai hak dan wewenang di pemerintah pusat yang menampung berbagai aspirasi yang ada di daerah. Perumus dalam hal ini memberikan beberapa kewenangan kepada DPD yakni pemberian kekuasaan terbatas untuk membentuk undang-undang yang berhubungan dengan daerah, kemudian penambahan anggota DPD

untuk mengoptimalkan kinerja DPD karna penambahan wewenang ini, serta memberikan fungsi pengawasan dan memiliki beberapa hak dalam melaksanakan fungsi pengawasannya itu. Fungsi pengawasan tersebut hanya berkaitan dengan undang-undang yang da hubungannya dengan daerah dan DPD dapat menindaklanjuti sendiri dari pengawasan yang dilakukannya.

Penguatan Pasal 23 mengenai alasan penolakan yang dilakukan DPR terhadap rancangan APBN. Alasan penolakan tersebut tertuang dalam perubahan UUD NRI 1945 yang menyatakan apabila rancangan APBN tidak sesuai dengan PPHN maka DPR berhak menolak rancangan tersebut. Alasan ini merupakan alasan yang sangat aplikatif digunakan apabila terdapat PPHN dalam penyelenggaraan negara. Apabila rancangan tersebut ditolak maka pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya. Hal ini diupayakan agar selaras dengan PPHN agar tercapainya tujuan negara. MK dalam hal ini berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap TAP MPR mengenai PPHN. Hal ini didasari pada hierarki TAP MPR dalam peraturan perundang-undangan berada dibawah UUD NRI 1945 dan berada diatas undang-undang. Hal ini kemudian membawa implikasi bahwasanya TAP MPR saat ini berkekuatan hukum yang kuat daripada undang-undang. Selanjutnya, perumus memperbaiki frasa dalam UUD NRI 1945 yang kurang tepat sebagai penyelarasan terhadap kesejahteraan nasional.

Penambahan frasa “Ruang Udara” dalam pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945, perumus meninjau pada sinergitas antara hukum internasional dan hukum nasional dalam memaknai penggunaan unsur wilayah udara sebagai bentuk penguasaan Negara atas kekayaan alam demi kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Sehingga hal tersebut penting untuk diatur dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia yang merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau perundang-undangan lainnya.

Arah jangkauan dari adanya penguatan kedulatan pangan Pasal 33A ini nantinya diharapkan Indonesia dalam hal menuju swasembada pangan mulai dari peningkatan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, peningkatan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri bahkan pemantapan swasembada pangan dan produksi hasil pertanian lainnya serta sektor industri terkait dengan pertanian. Jangkauan

ini nantinya akan mewujudkan Industri, pertanian dan jasa tumbuh pesat dan mampu mencapai swasembada pangan secara lestari, menjadi bangsa niaga yang maju, dan dapat menyediakan jasa yang luas.

C. Materi Muatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Pengembalian Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk Menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara Bersama Presiden

MPR adalah lembaga legislatif bikameral yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden. MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Negara yang memegang dan melaksanakan kedaulatan rakyat.²⁰⁴ Setelah perubahan UUD NRI 1945, MPR tetap dipertahankan keberadaannya dan diposisikan sebagai lembaga negara, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi (*supreme body*), melainkan hanya sebagai lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Predikat MPR yang selama ini berposisi sebagai lembaga tertinggi negara telah dihapuskan. Perubahan UUD NRI 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD NRI 1945, semua lembaga negara kedudukannya sejajar. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang, serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara. UUD NRI 1945 tidak menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga tidak lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat.

Konsekuensi dari berakhirnya eksistensi GBHN, adalah adanya perubahan mendasar pada sistem penyelenggaraan pembangunan negara yang diwujudkan melalui RPJPN yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-

204 MPR RI, *Panduan Pemasarakatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 215.

Undang No 25 Tahun 2004 tentang SPPN.²⁰⁵ Selama bergulirnya reformasi RPJPN menjadi rujukan dari rencana pembangunan lima tahunan yang disebut dengan RPJMN, berbeda dengan GBHN, dokumen perencanaan pembangunan tersebut atas ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan merupakan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI dan RPJMN 2015-2019 yang berjalan sekarang ini.²⁰⁶

Kebijakan hukum ini berkaitan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (hukum yang dicita-citakan) dituangkan secara tertulis dalam bagian lampiran suatu figur yuridis Ketetapan MPR, undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai *ius constituendum*, kebijakan hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat contoh kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang terdapat dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang GBHN. Selain itu tidak dipungkiri juga bahwa RPJPN yang ada saat ini merupakan salah satu implementasi dari asas *ius constituendum*. Konsep ini merupakan bentuk upaya untuk menjalankan kedaulatan rakyat dalam melaksanakan pembangunan nasional terhadap masyarakat. Oleh karena itu kebijakan tersebut harus sesuai berdasarkan asas kemanfaatan kehidupan bernegara, sehingga dalam merealisasikan kebijakan itu harus diadakannya suatu produk hukum. Produk hukum *responsive/populistik* adalah suatu bentuk produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan mampu memenuhi harapan masyarakat.²⁰⁷

Maka dari itu diperlukannya Kembali dalam menetapkan PPHN. Hal ini didukung dengan pernyataan ketua MPR Periode Tahun 2019-2024, Bambang Soesatyo dengan menekankan pentingnya PPHN untuk mewujudkan cita-cita mulia tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia, sebagaimana tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945.²⁰⁸ Serangkaian yang dilakukan oleh MPR dengan berbagai kalangan pada umumnya sependapat bahwa Indonesia memerlukan Haluan negara untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, serta integritas

205 Hasbi Muhammad Arbi, (2013), UUD 1945 dan GBHN sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional, *Variasi Volume 4 Nomor 12*, hlm.7.

206 Tunjung Sulaksono, Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan, *Seminar UMY*, hlm. 3.

207 Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia...*, *Op. Cit.* hlm. 31.

208 Pernyataan ketua MPR dalam Kuliah Umum Di Universitas Pamulang secara virtual.

pembangunan yang selaras antara pusat dan daerah. Kemudian Bambang Soesatyo menjelaskan mengenai hasil survei yang dilakukan MPR periode 2014-2019, sebanyak 81,5 % responden menyatakan diperlukannya reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, dan hanya 18,5 % merasa tidak perlu.²⁰⁹

MPR juga mengisyaratkan akan dilakukan revitalisasi GBHN ini yang akan berubah menjadi PPHN yang hal tersebut MPR pada tahun 2019 mengeluarkan TAP MPR berkaitan dengan rekomendasi MPR seputar UUD NRI 1945 dalam Ketetapan MPR RI No. 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Republik Indonesia Masa Jabatan 2014–2019,²¹⁰ pada Pasal 1 yakni: 1) PPHN; 2) Penataan Kewenangan MPR; 3) Penataan Kewenangan DPD; 4) Penataan Sistem Presidensial; 5) Penataan Kekuasaan Kehakiman; 6) Penataan Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara; 7) Pelaksanaan permusyawaratan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta TAP MPR.

Dalam pelaksanaan mengembalikan PPHN harus dilakukan amandemen UUD NRI 1945. Alasan yang menjadi dasar diperkuatnya amandemen UUD 1945 untuk mengembalikan kewenangan dasar dari MPR itu sendiri, yakni *pertama*, sistem *checks and balances* antar lembaga negara belum berfungsi sebagaimana mestinya. *Kedua*, kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar tidak ada lembaga negara yang mengontrol. *Ketiga*, harus ada arah kebijakan pembangunan mendasar dan ideologis yang harus dilaksanakan oleh eksekutif dan *keempat* adanya hak istimewa yang dimiliki oleh MPR menjadikan MPR memiliki peranan yang sangat penting sebagai elemen pengimbang kekuasaan eksekutif melalui perubahan dalam UUD NRI 1945 itu sendiri. Oleh karena itu, Perumus menambahkan kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan PPHN bersama Presiden dengan menambahkan ayat ke dalam Pasal 3.

209 Imam Budilaksono, (2021), “Bamsoet Tekankan Pentingnya Haluan Negara, <https://www.antarane.ws.com/berita/1805725/bamsoet-tekanan-pentingnya-pokok-pokok-haluan-negara> diakses tanggal 15 Juni 2021.

210 Buiarti Utami Putri, *Op. Cit.*

Rumusan Ayat Baru:

Pasal 3

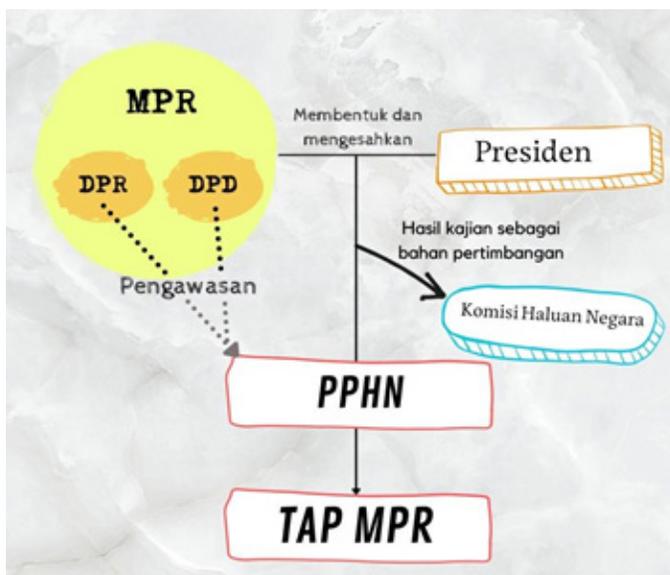
- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membuat dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara bersama Presiden untuk jangka waktu dua puluh tahun dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.*
- (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.*

Dalam upaya penyelenggaraan pembangunan berkelanjutan dan dengan mempertimbangkan terlaksananya tujuan atau target pemerintahan pusat selama 20 tahun tanpa mengurangi hak daerah dalam otonomi daerah, maka diperlukan kembali adanya PPHN, yang mana PPHN akan dijalankan dalam undang-undang pelaksana dengan perubahan minimal lima tahun dan maksimal sepuluh tahun sekali serta mengevaluasinya di setiap tahun untuk menyesuaikan dengan perubahan global serta kebutuhan masyarakat Indonesia. Pembangunan nasional merujuk pada PPHN yang dituangkan dalam konstitusi Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945. Hal ini berlandaskan pada pertimbangan bahwa jika pengaturan haluan negara diatur dalam konstitusi maka tentu tingkat derajat pengaturannya lebih tinggi.

Namun, dalam hal ini perumus menyatakan PPHN diatur dalam TAP MPR dengan harapan derajat kepatuhan seluruh elemen bangsa baik itu eksekutif, legislatif, dan yudikatif akan jauh lebih kuat dalam keharmonisan dalam eksekusinya, TAP MPR dalam pelaksanaannya tidak dapat di *judicial review*, dan dengan dituangkan PPHN ke dalam TAP MPR diharapkan peraturan perundang-undangan dibawahnya dapat mengacu pada PPHN dalam upaya sinergitas antar peraturan perundang-undangan dalam konsep pembangunan negara. Disamping upaya penguatan *checks and balances* terhadap lembaga negara, apabila ada perubahan atau kontradiksi terhadap TAP MPR maka Komisi Haluan Negara mengkaji

terkait unsur perubahan yang nanti hasilnya dijadikan bahan pertimbangan MPR bersama Presiden, karena yang memiliki kewenangan dalam memutuskan dan menetapkan perubahan TAP MPR tersebut adalah MPR bersama Presiden.

Gambar 4. Pembentukan dan Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara



Sumber: Kreasi Perumus

Dalam penerapan penambahan kewenangan terhadap MPR ini tentunya akan menimbulkan implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat. Implikasi hukum dimasukkannya kembali kewenangan MPR berupa mengubah dan menetapkan PPHN ke dalam UUD NRI 1945, maka mengembalikan pula Kewenangan Atributif MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*).²¹¹ Dengan kata lain, adanya PPHN nantinya akan mengembalikan fungsi Ketetapan MPR sebagai produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) untuk menetapkan

211 Konsekuensi amandemen UUD 1945 yang menghapuskan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membuat GBHN mengakibatkan sifat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yang sebelumnya bersifat *regelling* (mengatur) menjadi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual). Sehingga kembalinya kewenangan tersebut mengembalikan pula sifat Tap MPR.

PPHN sebagai arah pembangunan nasional.²¹²

Penambahan kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan PPHN sebagai arah pembangunan nasional akan memberikan dampak pada SPPN khususnya Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sehingga PPHN disini diposisikan sebagai pedoman dalam pembuatan perencanaan pembangunan dibawahnya, kewenangan yang melekat pada MPR ini dapat memberikan *Checks and Balances* terhadap pembangunan nasional.²¹³

Dalam gagasan ini pembentukan PPHN ini dilakukan MPR bersama dengan Presiden dikarenakan penyesuaian dengan sistem presidensiil yang ada di Indonesia. Hal ini dikarenakan Sistem pemerintahan yang terkonstruksi dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensiil, yang bercirikan keberlakuan dan penegakan prinsip pemisahan kekuasaan di antara tiga cabang kekuasaan utama yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan secara khusus antara lembaga eksekutif dan legislatif. Melalui pemisahan kekuasaan tersebut diharapkan dapat ditegakkan prinsip *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan. Penguatan sistem pemerintahan presidensial pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari kontribusi sistem legislatif. Karna memperkuat sistem sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dan memperjelas sistem ketatanegaraan Indonesia agar nantinya mampu menciptakan penyelenggaraan yang optimal dan supremasi hukum yang proporsional dalam pembentukan PPHN. Pembentukan PPHN oleh MPR bersama Presiden juga dikarenakan bahwasannya MPR bukan lagi lembaga tertinggi di Indonesia sehingga untuk mencega terjadinya supremasi MPR Kembali.

PPHN sebagai penguatan sistem presidensial disini diartikan sebagai jembatan yang membantu Presiden mewadahi pelaksanaan janji-janji politiknya pada saat masa kampanye. Sehingga nantinya, janji-janji politik kampanye tersebut dapat terakomodir dengan baik di perencanaan pembangunan dan dapat berkelanjutan dengan pembangunan Presiden sebelumnya.²¹⁴ Dengan digunakannya PPHN sebagai arah pembangunan

212 Ibnu Sam Widodo,dkk, (2018), Disefisiensi Peniadaan Gbhn Dan Ketersediaan Ruang Peletakannya Kembali Pada Kerangka Hukum Di Indonesia, *Jurnal MPR Edisi 12*, hlm.110.

213 *Ibid.*

214 *Ibid.*,hlm.113.

nasional maka segala bentuk penyelenggaraan pembangunan nasional masa sekarang hingga masa yang akan datang harus berpatokan pada PPHN. Namun pemberlakuan PPHN perlu adanya penyesuaian terhadap sistem presidensiil. PPHN menyesuaikan terhadap sistem Presidensiil saat ini dimaksudkan dengan adanya kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN tetap harus menyesuaikan kedaulatan yang dimiliki oleh Rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar (*Vertretungs-organ des willens des staats volkes*).²¹⁵

PPHN disini berlaku 20 tahun layaknya dengan RPJPN yang berlaku 20 tahun pula. Dengan diberlakukannya PPHN nantinya akan menggantikan RPJPN. Perbedaan PPHN dengan RPJP Nasional disini terletak pada sifat dan posisinya. Dimana PPHN merupakan satu kesatuan arah pembangunan negara yang hanya dapat diubah dan/atau digantikan melalui persetujuan MPR bersama dengan Presiden.

2. Pembentukan Komisi Haluan Negara

Dalam gagasan amandemen perubahan UUD NRI 1945 perumus juga mengagagas adanya Komisi Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR bersama Presiden apabila akan melakukan pembuatan maupun perubahan PPHN. Keberadaan komisi ini nantinya bersifat Independen dan tetap serta bertugas untuk mengkaji dan mempersiapkan rancangan PPHN serta evaluasi PPHN setiap tahunnya. Pembentukan Komisi Haluan Negara ditetapkan oleh MPR bersama Presiden dan anggotanya berasal dari masyarakat yang memiliki unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Unsur-unsur tersebut adalah Perguruan Tinggi, Lembaga Penelitian dan Pengembangan, Badan Usaha, para ahli serta praktisi yang memiliki keahlian di bidang yang dibutuhkan dalam pembuatan PPHN dimana orang-orang ini memiliki otoritas ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan serta tidak partisan partai politik dan benar-benar orang independen. Mereka yang akan duduk dalam komisi ini adalah orang yang berfikir jauh ke depan, tidak berfikir untuk kepentingan jangka pendek, dan senantiasa berorientasi kepada kepentingan masa depan untuk bangsa dan negara. Dipilihnya unsur-unsur tersebut sebagai anggota Komisi Haluan Negara nantinya dikarenakan luasnya cakupan PPHN yang bukan hanya

215 S. Dotomuljono, (1985), Kekuasaan MPR Tidak Mutlak, Jakarta : Erlangga, hlm. 3.

membahas terkait ketatanegaraan tetapi juga substansinya membahas terkait pembangunan berkelanjutan di Indonesia mulai dari pembagunan ekonomi, pendidikan, kedaulatan pangan, kesejahteraan sosial, budaya serta teknologi sehingga diperlukan pakar dari semua lini bidang Ilmu pengetahuan dan teknologi yang memang paham maupun berperan secara langsung dalam bidangnya.

Alasan dibentuknya Komisi Haluan Negara yaitu karena dalam perumusan PPHN para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkan secara mendalam. Sekalipun MPR sudah memikirkan dengan matang dan melakukan pengkajian khusus terkait PPHN, suasana dan dinamika yang memengaruhi proses pembahasan rancangan perubahan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis seringkali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik. Untuk itu, yang sebaiknya merancang dan mengkaji penyusunan PPHN adalah sebuah lembaga independen yang dibentuk tersendiri, yang dapat dinamakan Komisi Haluan Negara.

Selain permasalahan-permasalahan sebagaimana di atas dalam gagasan Perubahan UUD NRI 1945 terkait PPHN. Urgensi yang membuat Komisi Haluan Negara ini harus dibentuk kemudian, karena dalam perumusan PPHN pasti akan menuai kritik dari berbagai kalangan masyarakat, terutama dari kalangan masyarakat yang terdampak langsung pada masa pemerintahan orde lama oleh karena itu perlu adanya komisi yang independen dalam pembentukan perumusan PPHN. Belajar dari pengalaman GBHN era Orde Lama, jika GBHN dalam perumusannya tidak memunculkan lembaga Komisi Haluan Negara yang diberi tugas dan wewenang melakukan persiapan PPHN, dikhawatirkan hasilnya akan kembali ditolak oleh masyarakat seperti peristiwa yang terjadi pada amandemen 1999-2002 yang lalu. Usulan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan hasil perubahan UUD NRI 1945 yang sudah dilakukan pada periode 1999-2002 lalu, serta menyiapkan usulan amandemen terbatas terkait PPHN agar tidak terkesan elitis dan partisipatif atau yang lebih populer disebut *deliberative democracy* dalam perspektif Jurgen Habermas.²¹⁶

216 Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu Presiden dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 37

Dalam pembentukannya Komisi Haluan Negara ini nantinya akan bersifat independen dan tetap yang kewenangannya melakukan pengkajian secara akademik dalam menyusun PPHN. Setelah rancangan tersebut selesai Komisi Haluan Negara akan menyerahkannya kepada MPR untuk dibawa ke sidang MPR untuk dibahas dan disahkan bersama Presiden. Pembentukan komisi ini dilakukan oleh Presiden dan MPR dengan mengeluarkan TAP MPR setelah usul perubahan UUD NRI 1945 diterima dalam sidang MPR. Terdapat pula beberapa hal yang harus diagendakan dalam rencana pembuatan PPHN yakni terkait bidang hukum, ekonomi, politik, komunikasi dan informatika, agama, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, kebudayaan dan pariwisata, pemuda dan olahraga, pembangunan daerah, SDA dan lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan negara. Sehingga untuk mengakomodasi hal tersebut perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 3. Adapun perubahan yang perumus lakukan yakni menambahkan ayat baru yakni ayat (2), (3) dan (4) sebagai berikut:

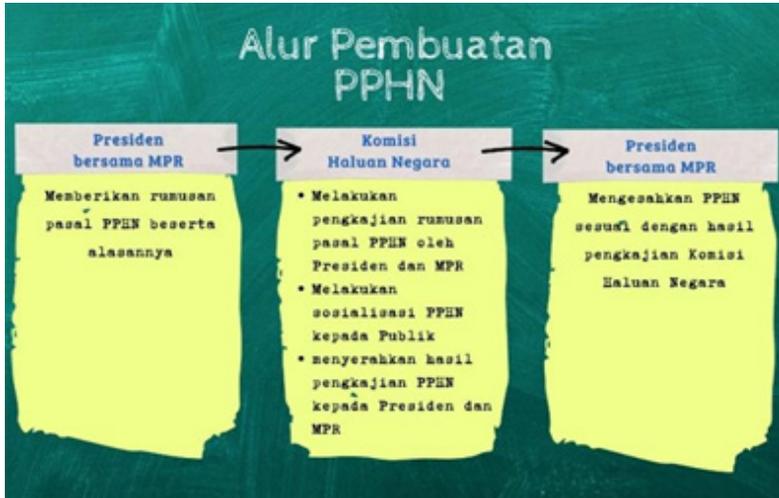
Rumusan Ayat Baru:

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membuat dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara bersama Presiden untuk jangka waktu dua puluh tahun dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.*
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden berwenang dalam membentuk dan menetapkan Komisi Haluan Negara.*
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden berwenang mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.*
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Komisi Haluan Negara diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (7) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan*

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

Gambar 5. Alur Pembuatan Pokok-Pokok Haluan Negara



Sumber: *Kreasi Perumus*

Komisi Haluan Negara melakukan pengkajian secara mendalam tentang pasal-pasal yang telah diputuskan oleh MPR bersama Presiden untuk diubah. Pengkajian yang dilakukan juga termasuk mengkaji naskah akademik yang diserahkan oleh akademisi, universitas, atau bahkan organisasi non pemerintah terkait dengan pasal-pasal yang diputuskan oleh MPR dan Presiden untuk dibuat maupun diubah. Dalam hal pembentukan PPHN, Komisi Haluan Negara mengkaji secara sinergis, adaptif dan inovatif. Namun pada saat perubahan PPHN, Komisi Haluan Negara ini nantinya mengkaji secara evaluatif. Pada saat melakukan pengkajian dalam hal pembentukan maupun perubahan PPHN, Komisi Haluan Negara nantinya wajib melakukan pengkajian PPHN secara filosofis, historis, dan sosiologis, serta dilakukan secara transparan.

Implikasi dari adanya Komisi Haluan Negara adalah setelah usul pembentukan maupun perubahan PPHN oleh MPR dan Presiden sudah dibuat maka selanjutnya MPR bersama Presiden mengeluarkan Ketetapan MPR RI Tentang Pembentukan Komisi Haluan Negara untuk melakukan pengkajian, perumusan, dan perubahan naskah PPHN. Setelah dilakukan pengkajian dan Perumusan naskah PPHN, Komisi haluan negara

menyerahkan kepada MPR dan Presiden untuk disahkan. Keberadaan Komisi Haluan Negara pun nantinya bersifat tetap sehingga dalam TAP MPR tentang Pembentukan Komisi Haluan Negara nantinya harus juga ditegaskan terkait masa kerja Komisi Haluan Negara tersebut.

Dalam pembentukan Komisi Haluan Negara nantinya juga perlu dipertegas terkait ruang lingkup, tugas dan fungsi komisi ini agar tidak bertabrakan dengan lembaga lain yang memiliki kewenangan yang hampir mirip, diantaranya seperti lembaga Badan Riset dan Inovasi Nasional dan Badan Pengkajian MPR. Ruang lingkup, tugas dan fungsi Komisi Haluan Negara.

Ruang lingkup Komisi Haluan Negara:

- 1) Berdiri sebagai lembaga independen dan tetap yang berfungsi untuk pengkajian PPHN.

Alasan Komisi Haluan Negara berdiri sebagai lembaga Independen yaitu agar Komisi ini tidak terjebak pada intervensi politik dan bahkan kompromi politik pragmatis jangka pendek yang akhirnya akan merancukan rumusan yang akan dihasilkan. Hal ini harus menjadi kesadaran awal bahwa konteks independensi dari lembaga ini menjadi sangat penting. Di samping itu, tentu pengisian anggota Komisi Haluan Negara harus diisi oleh orang-orang yang pakar dan ahli dalam melakukan pembentukan dan perubahan PPHN. Dengan adanya independensi ini Komisi Haluan Negara nantinya akan cenderung jauh dari kepentingan-kepentingan kelompok dan lembaga. Hal ini bisa terjadi karena para anggota Komisi Haluan Negara itu dianggap bebas dari afiliasi-afiliasi politik apapun. Independensi dari kepentingan-kepentingan kelompok adalah satu kata kunci bagi kemampuan komisi untuk bisa sukses menyusun draf mengenai PPHN. Berdiri sebagai lembaga tetap karena jangkauan PPHN itu sendiri paling tidak memerlukan waktu 20 Tahun yang nantinya setiap tahunnya perlu ada pengkajian terkait perbaikan maupun perubahan PPHN oleh karenanya dibutuhkan peran Komisi Haluan Negara ini untuk melakukan monitoring sekaligus evaluasi terkait pelaksanaan PPHN.

- 2) Komisioner yang dipilih oleh MPR dan presiden melalui *fit and proper test*, sedangkan pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan oleh MPR bersama Presiden.

Perlunya terdapat Komisioner yaitu untuk melakukan kunjungan ke daerah-daerah, melakukan konsultasi publik, diskusi terbuka dengan masyarakat yang dapat juga bekerja sama dengan universitas-universitas di daerah. Termasuk dalam konteks ini, Komisi Haluan Negara dapat melakukan pendidikan maupun sosialisasi kepada masyarakat luas terkait PPHN. Pemanfaatan media baik elektronik, media masa, dapat dimanfaatkan untuk memperoleh masukan dan dapat dijadikan cara memberikan sosialisasi dan transparansi PPHN kepada masyarakat. Pemilihan Komisioner dilakukan melalui *fit and proper test* untuk menentukan kelayakan dan independensi dari Komisioner ini nantinya dimana sangat diperlukan komisioner yang jauh dari kepentingan-kepentingan kelompok dan lembaga untuk menyukseskan pembuatan PPHN.

- 3) Ketua yang dipilih dari dan oleh Komisioner tanpa campur tangan pihak luar.

Komisi Haluan Negara nantinya harus cenderung jauh dari kepentingan-kepentingan kelompok, individu maupun lembaga. Karena para anggota komisi itu termasuk dalam hal pemilihan ketua harus dianggap bebas dari afiliasi-afiliasi politik apapun. Independensi dari kepentingan-kepentingan kelompok maupun individu adalah satu kata kunci bagi kemampuan komisi untuk bisa sukses menyusun draf memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dari keputusan pembuatan maupun perubahan PPHN oleh MPR bersama Presiden.

- 4) Memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dari keputusan pembuatan maupun perubahan PPHN oleh MPR bersama Presiden.

Mengingat urgensi dari adanya PPHN itu sendiri maka MPR dan Presiden sebagai pembuat rumusan pasal harus mempunyai latar belakang yang kuat dalam pembentukannya dan bukan hanya memikirkan dari segi politis saja dari latar belakang tersebut Komisi Haluan Negara bisa memberikan kajian secara mendalam maupun saran yang bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan MPR bersama Presiden.

- 5) Menyampaikan tanggung jawab, laporan tugas, fungsi serta wewenangnya kepada MPR dan Presiden.

Komisi Haluan Negara adalah lembaga independen yang memiliki

ruang lingkup tanggung jawab di bidang PPHN khususnya dalam hal pengkajian penyusunan maupun evaluasi PPHN. Sebagai lembaga yang bertugas memberi pendapat kepada Presiden dan MPR terkait PPHN, tentu lembaga ini berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan MPR. Konsekuensinya adalah, efektifitas Komisi Haluan Negara akan sangat ditentukan pada seberapa jauh Presiden benar-benar menerima dan menjalankan pendapat dan saran yang diberikan oleh Komisi Haluan Negara. Sebaliknya Komisi Haluan Negara tidak memiliki kekuatan untuk memaksa Presiden dan MPR terkait pengesahan PPHN untuk menjalankan setiap rekomendasi yang diberikan, karena lembaga ini hanya berwenang memberi pengkajian, saran dan rekomendasi PPHN.

- 6) Memiliki anggaran APBN sendiri, tidak terikat pada sumber APBN kementerian apapun.

Tidak dapat dipungkiri bahwa penyelenggaraan Negara dan pemerintahan pasti akan membutuhkan dana, yang tidak sedikit. Untuk itu maka diaturlah tata cara dan proses penerimaan uang dan pengeluarannya untuk kepentingan jalannya negara dan pemerintahan. Salah satu ketentuan yang mengatur mengenai masalah pengelolaan keuangan negara ini adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23. Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945, setiap tahunnya Pemerintah diwajibkan untuk menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, untuk kemudian dibahas bersama dan selanjutnya disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan dalam sektor finansial. Oleh karena itu dalam hal pengkajian PPHN pasti diperlukan dana yang tidak sedikit apalagi jika membahas haluan negara maka membahas juga terkait bidang untuk pembangunan dan kesejahteraan APBN adalah instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi Komisi Haluan Negara dapat berjalan secara optimal, maka diperlukan APBN sendiri dan tidak terikat kementerian apapun yang mana nantinya sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran Komisi Haluan Negara harus dilakukan dengan cermat dan sistimatis.

Tugas dan Fungsi Komisi Haluan Negara yaitu:

- 1) Mempublikasikan panduan kriteria PPHN yang ideal.
- 2) Memberikan rekomendasi akademis terkait PPHN kepada MPR untuk dituangkan kedalam naskah PPHN.
- 3) Dapat mengeluarkan rekomendasi pada Presiden dan MPR sebagai upaya memberikan standar minimum dalam pembentukan kebijakan PPHN.
- 4) Berkoordinasi dengan instansi pemerintah dan sektor swasta untuk mengusulkan kebijakan PPHN dan akan dikaji oleh Komisi Haluan Negara.
- 5) Melakukan upaya-upaya untuk memperoleh masukan dari publik atau menyerap aspirasi dan lembaga negara, dan pakar lainnya yang tidak menjadi anggota Komisi Haluan Negara.
- 6) Menerima saran terkait masukan masyarakat terhadap PPHN.
- 7) Memberikan, saran, masukan dan koordinasi dengan pejabat atau petugas yang ditunjuk terkait pembuatan PPHN.

Memperoleh dan menerima saran masyarakat terkait substansi PPHN merupakan cara untuk melibatkan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perubahan. Semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam proses perubahan tersebut, maka semakin baik untuk hasil rumusan pasal-pasal perubahan yang dilakukan oleh Komisi Haluan Negara. Di samping itu, tingginya partisipasi publik, semakin kuat pula legitimasi terhadap hasil kerja dari Komisi Haluan Negara. Untuk meningkatkan partisipasi publik ini, maka perlunya Komisioner melakukan kunjungan ke daerah-daerah untuk melakukan konsultasi publik.²¹⁷

Dengan ruang lingkup, tugas dan wewenang yang demikian, tentu harapan besar untuk Komisi Haluan Negara yang diharapkan dibentuk setelah perubahan UUD NRI 1945 terkait PPHN, dapat mengambil momentum ini untuk melahirkan sebuah perubahan pembangunan dan kesejahteraan yang baik, menjadi solusi persoalan ketatanegaraan Indonesia, serta menjadikan partisipasi masyarakat sebagai kata kunci keberhasilan

²¹⁷ Novendri M. Nggil, (2013), Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, hlm 197.

dibentuknya PPHN ini nantinya. Dengan tingginya partisipasi publik dalam proses perubahan PPHN nanti, akan mengecilkan kemungkinan terjadinya *deadlock* MPR dan Presiden ketika MPR maupun Presiden menolak atau tidak menerima hasil kerja Komisi Haluan Negara tersebut. Sebab, dengan hasil kerja Komisi Haluan Negara yang melibatkan partisipasi publik yang tinggi, menjadikan hasil kerja tersebut memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Dengan demikian, MPR bersama Presiden akan berfikir berulang kali untuk menolak hasil kerja Komisi Haluan Negara yang memiliki legitimasi kuat dari masyarakat tersebut.

3. Penambahan BAB IIA tentang Pokok-Pokok Haluan Negara

Dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan dibutuhkan perencanaan matang melalui sebuah *grand design* untuk melaksanakan berbagai program secara berkala dalam periode waktu yang panjang. Sebagai negara demokrasi yang menganut sistem presidensiil dimana Presiden dan Wakil Presiden di pilih langsung oleh rakyat selama satu periode yaitu 5 tahun, Presiden dianggap terlalu fokus untuk menerjemahkan janji politiknya dan mengaktualisasikannya tanpa ada pertimbangan tentang program pembangunan yang keberlanjutan. Sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD NRI 1945 (Pasca Reformasi) merupakan sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis.²¹⁸

Hal ini berkaitan dengan arah pembangunan yang lebih terarah dan berkelanjutan. Sehingga, dalam implementasinya saat pemilihan umum , calon Presiden dan calon Wakil Presiden dalam mengkampanyekan visi dan misinya haruslah “*on the track*” terhadap PPHN nantinya, agar arah pembangunan nasional tetap konsisten dan terarah. Kemudian, hal ini bertujuan untuk menerapkan konsistensi kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih atas visi, misi, dan program pembangunan saat pemilihan umum sebagai upaya dalam memenuhi keinginan masyarakat dan upaya mensejahterakan rakyat.

Alasannya visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada mekanisme

218 Ardilafiza, (2016), Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Majelis MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016*, hlm. 39-40.

pasar elektoral. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau filosofis negara, apalagi keberlanjutan visi dan misi Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat pemilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan.²¹⁹

Padahal perencanaan pembangunan yang berkelanjutan sebagaimana telah disinggung berkaitan erat dengan kedaulatan rakyat. Bagir Manan menjelaskan sebab mengapa pelaksanaan kedaulatan rakyat perlu bimbingan tidaklah semata-mata didasarkan atas pertimbangan efektivitas, efisiensi ataupun ketertiban dalam berdemokrasi, melainkan pula didasarkan pada pertimbangan bahwa rakyat belum memiliki dasar-dasar atau syarat syarat berdemokrasi yang kompleks. Meski adanya RPJPN yang merupakan salah satu konsekuensi dari berakhirnya eksistensi GBHN, pasca reformasi adanya perubahan mendasar pada sistem penyelenggaraan pembangunan negara yang diwujudkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).²²⁰

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional, keduanya adalah panduan pembangunan nasional disegala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Meskipun kedua kebijakan pembangunan nasional tersebut disusun dalam bentuk atau format yuridis yang jelas, namun terdapat perbedaan mendasar, yaitu daya mengikat *legal binding* dan nilai konstitusionalitas masing-masing kebijakan, sehingga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.²²¹ Meskipun RPJPN sebagai acuan, namun tidak ada paksaan secara konstitusional, tidak ada jaminan pula presiden terpilih akan tunduk pada RPJP yang ada. Sejalan dengan pendapat mantan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional

219 Saldi Isra, (2016), Wacana Menghidupkan GBHN, *Jurnal Majelis MPR RI Edisi 4*, hlm. 14.

220 Hasbi Muhammad Arbi, *Op. Cit.*

221 Sulardi, (2018), Kewenangan MPR, GBHN Dan RPJPN Setelah Perubahan UUD, *Jurnal MPR Edisi 12*, hlm. 20.

Paskah Suzetta²²², bahwa secara hukum, tidak ada sanksi jika RPJP ini tidak tercapai. Hal ini karena hanya acuan Presiden terpilih dalam merealisasikan janji-janji kampanyenya.²²³ Oleh karenanya, perumus mengakomodasi pembentukan PPHN melalui penambahan BAB baru terkait dengan Pasal 3A mengenai pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara.

Rumusan Naskah Baru:

BAB IIA

Pokok-Pokok Haluan Negara

Pasal 3A

- (1) Pokok-Pokok Haluan Negara yang telah ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara.*
- (2) Pokok-Pokok Haluan Negara diselenggarakan atas dasar pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat.*
- (3) Pokok-Pokok Haluan Negara meliputi bidang hukum, ekonomi, politik, komunikasi dan informatika, agama, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, kebudayaan dan pariwisata, pemuda dan olahraga, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, mitigasi bencana alam dan non-alam, serta pertahanan dan keamanan negara.*
- (4) Ketentuan lain mengenai bidang Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

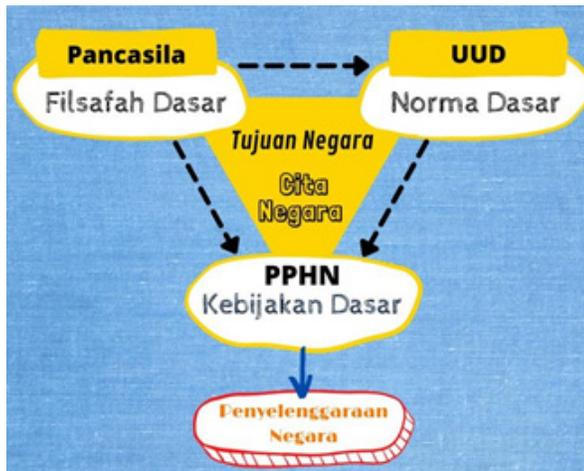
Oleh karena itu, dalam rancangan perubahan UUD NRI 1945 ini perumus memberikan kewenangan MPR bersama dengan Presiden untuk membentuk dan menetapkan PPHN. Hal ini merupakan model pedoman pembangunan yang tidak harus simestris. Mengingat Indonesia yang beranekaragam, dan pemerintah daerah dan pusat yang tidak linier. Terlebih dengan model desentralisasi dan otonomi daerah, maka sudah

222 Paskah Suzetta adalah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dalam Kabinet Indonesia Bersatu (7 Desember 2005-22 Oktober 2009) yang mengetahui langsung “proses kelahiran” RPJP.

223 Anonim, (2006), “RUU RPJP 2005-2025 akan Tentukan Visi Misi Presiden di Masa Depan”, <http://www.hukumonline.com/> diakses pada 16 Juni 2021.

sepantasnya daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola kewenangan yang melekat padanya dengan menyesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh Pemerintah daerah.

Gambar 6. Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai Tujuan Penyelenggaraan Negara



Sumber: Kreasi Perumus

Berbicara mengenai pembangunan berarti berbicara tentang kebijakan politik hukum nasional khususnya dalam bidang pembangunan. Pada rentetan kesejahteraan, fase transformasi hukum dalam bidang pembangunan mengalami eliminasi atas di efisiensinya dalam merespon perkembangan faktor determinan terhadap hukum seperti sistem politik, sistem birokrasi dan prinsip-prinsip *good governance*.²²⁴ Hal ini didorong dengan semangat reformasi dilanjutkan dengan amandemen terhadap Konstitusi yang mentransformasikan GBHN dalam bentuk lain menyesuaikan dengan perkembangan sistem politik, yakni PPHN.

Terkait dengan ruang lingkup Pokok-Pokok Haluan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3A ayat (3) UUD 1945, rekomendasi terkait dengan penjelasan masing-masing bidang tersebut adalah sebagai berikut:

224 Ibnu Sam Widodo, dkk. *Op.Cit.*

A. Hukum

Pada dasarnya reformasi hukum mencakup penataan materi hukum (*legal substance*), kelembagaan hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Pada saat ini bangsa Indonesia masih dihadapkan pada penataan materi hukum dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang tertib, responsif, serta mampu menghadapi perkembangan global. Kualitas regulasi saat ini belum sepenuhnya sejalan dengan kebijakan pemerintah dan kebutuhan global. Hukum banyak sekali seginya dan luas sekali cakupannya karena hukum mengatur semua bidang kehidupan masyarakat, tidak hanya masyarakat suatu bangsa tetapi juga masyarakat dunia yang selalu mengalami perkembangan dan perubahan terus menerus.

Perkembangan sejarah kehidupan umat manusia senantiasa menyebabkan terjadinya perubahan tentang apa yang dimaksud dengan hukum dari masa kemasa, sebelum manusia mengenal Undang-Undang hukum identik dengan kebiasaan dan tradisi yang menjadi pedoman dalam kehidupan.²²⁵ Pertanyaan tentang apa itu hukum merupakan pertanyaan yang memiliki jawaban yang lebih dari satu sesuai dengan pendekatan apa yang dipakai oleh karna itu hukum pada hakekatnya bersifat abstrak.²²⁶ Dalam pelaksanaan PPHN, perumus menyimpulkan beberapa cangkupan hukum berdasarkan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi :

- 1) Mengembangkan dan melaksanakan budaya hukum di masyarakat secara menyeluruh agar terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum serta tegaknya Indonesia sebagai negara hukum.
- 2) Melakukan pengawasan yang baik terhadap lembaga penegakan hukum dan peningkatan kesadaran akan hukum agar lembaga penegakan hukum dapat terhindar dari berbagai persekongkolan dan pemufakatan jahat yang menguntungkan pribadi maupun golongan tertentu.
- 3) Meningkatkan kesadaran etika dan moral di semua lembaga negara dan aparat penegak hukum dengan dipimpin oleh pribadi yang baik, taat hukum dan tegas dalam melaksanakan berbagai aturan yang sudah ditetapkan baik di organisasinya maupun di lingkungan pribadinya.
- 4) Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum

225 Ahmad Ali, (2008), *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta:Ghalia Indonesia, hlm. 12.

226 *Ibid.*

dan Hak Asasi Manusia tanpa memandang apapun status sosialnya.

- 5) Memberikan perlindungan yang layak terhadap saksi dan korban dari suatu kasus yang dapat membantu menyelesaikan permasalahan hukum.
- 6) Melakukan tindakan segera dari kasus tindakan korupsi secara sistematis, cepat dan tepat dan berlandaskan hukum yang jelas.
- 7) Mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012MK yang mengarah pada *a triparty system in the law making*.

B. Ekonomi

Pembangunan bukan hanya bersifat fenomena semata, namun pembangunan tersebut harus juga meliputi sisi materi dan sisi non materi dari kehidupan manusia. Dengan demikian pembangunan secara ideal merupakan suatu proses multidimensi, yang menyertakan dimensi ekonomi, sosial, lingkungan, dan dimensi lainnya. Secara ringkas, multi dimensi pada proses pembangunan memiliki arti bahwa pembangunan dengan segenap aktivitasnya harus melibatkan dimensi ekonomi dan dimensi non-ekonomi.

Pembangunan dalam bidang ekonomi atau proses transformasi suatu masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern merupakan suatu proses yang multidimensional. Pembangunan ekonomi bukan hanya berarti perubahan struktur ekonomi suatu negara yang ditunjukkan oleh menurunnya peranan sektor pertanian dan peningkatan peranan sektor industri saja, maka dari itu dalam PPHN mencangkup bidang ekonomi sesuai dengan hasil kajian MPR yang meliputi.²²⁷

- 1) Melindungi pasar lokal dari serbuan produk asing dan memberikan bantuan terhadap pengusaha lokal untuk peningkatan mutu produk agar mampu bersaing di era globalisasi.
- 2) Mendistribusikan bahan pokok bersubsidi kepada masyarakat yang layak dan membutuhkan dan melakukan pengawasan secara langsung terhadap penyaluran bahan pokok bersubsidi.
- 3) Mengembangkan penggunaan teknologi informasi yang efektif dan efisien dan meningkatkan keunggulan kompetitif perdagangan nasional dan tingkat internasional.

²²⁷ *Ibid.*

- 4) Melakukan sosialisasi rutin kepada masyarakat mengenai pentingnya peran wirausaha baik bagi pribadi sendiri maupun untuk meningkatkan kemajuan dan perkembangan bangsa dengan mengadakan seminar dan pendidikan kepada masyarakat.
- 5) Mengembangkan sistem jaminan sosial berbasis program pemerintah dalam mengayomi fakir miskin dan anak terlantar dengan melakukan penyaluran yang tepat.
- 6) Mempermudah akses bagi para pengusaha lokal untuk dapat melakukan transaksi perdagangan luar negeri dan ekspor agar produknya dapat bersaing dengan pasar internasional dengan mempertimbangkan geografis Negara.
- 7) Melakukan penguatan nilai tukar rupiah dengan cara membatasi arus barang masuk dari luar negeri dan melakukan pengendalian terhadap tingkat suku bunga dan tingkat inflasi serta mempercepat pengentasan kemiskinan akibat dari dampak krisis dunia.
- 8) Menggalakkan keunggulan kompetitif di setiap daerah seluruh Indonesia seperti hasil pertanian, kelautan, kerajinan, pariwisata, pertambangan, dan industri kecil serta kerajinan tangan.
- 9) Mensosialisasikan pentingnya berinvestasi dalam pasar modal kepada masyarakat luas dan membuat perusahaan terbuka di Indonesia mayoritas investornya adalah masyarakat Indonesia dan bukan dari investor asing dan melakukan pengawasan terhadap perusahaan yang belum dan sudah bergabung dalam bursa saham.
- 10) Memberdayakan tenaga kerja lokal guna mengatasi kesenjangan sosial dan masyarakat, pengurangan pengangguran dan diskriminasi, terbukanya kesempatan kerja yang luas serta mengurangi tenaga kerja asing dan memberi batasan yang jelas terhadap penggunaan tenaga kerja asing.
- 11) Menggunakan Sumber daya alam di Indonesia secara efektif dan digunakan seluas-luasnya untuk kepentingan masyarakat Indonesia dan berupaya melakukan pengambilalihan terhadap berbagai perusahaan asing yang sudah memanfaatkan sumber daya alam yang ada di Indonesia.
- 12) Merevitalisasi tempat dan bangunan di pasar tradisional dan

- memberdayakan pengusaha kecil menengah agar berdaya saing dan menciptakan iklim usaha yang kondusif, menyesuaikan dengan barang kebutuhan masyarakat dan menghindari persaingan tidak sehat.
- 13) Menata Badan Usaha Milik Negara dan menjadikannya agar senantiasa memiliki kinerja yang baik, dapat diandalkan dan dapat bersaing dengan perusahaan swasta lainnya.
 - 14) Menata sistem ketahanan pangan, membatasi bahan pangan impor dan memberikan bantuan dan fasilitas ke petani dan nelayan lokal, memberdayakan petani dan nelayan lokal, menjamin ketersediaan pasokan bahan pangan dan nutrisi dengan harga yang layak dan terjangkau oleh masyarakat.
 - 15) Menyediakan pemanfaatan energi dan tenaga listrik yang terjangkau dan efisien, mengurangi penggunaan listrik luar negeri terutama di daerah perbatasan dan peningkatan daya listrik yang tersebar dan merata di seluruh wilayah Mendorong peningkatan dalam penyediaan fasilitas dan sarana publik seperti transportasi, telekomunikasi, air bersih terutama di daerah terpencil.
 - 16) Memanfaatkan dan menggunakan kebijakan pertanahan dan tata ruang secara adil, jelas, transparan, produktif dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat Indonesia serta melakukan pembatasan terhadap pengelolaan dan penguasaan tanah lokal oleh investor asing/luar negeri.
 - 17) Meningkatkan kepedulian terhadap tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri dan melakukan seleksi ketat terhadap perusahaan yang merekrut tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri.
 - 18) Melakukan diskusi dengan para ekonom dan akuntan nasional dalam menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara sebelum disahkan, penggunaan utang luar negeri, aset negara yang dijadikan jaminan, masuknya investasi asing.

C. Politik

Dalam studi pembangunan politik ada beberapa konsep yang perlu dipahami sebelum menjelaskan definisi pembangunan politik, yaitu perubahan, pembangunan dan modernisasi politik.²²⁸ Pembangunan dan

228 Ramlan Surbakti, (1992), *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, hlm. 85.

modernisasi politik merupakan perubahan politik, bukan sebaliknya. Perubahan politik dapat diartikan terjadinya perbedaan karakteristik dari suatu sistem politik pada periode tertentu ke periode lain atau dari sistem politik yang satu ke sistem politik lain, maka dari itu dalam PPHN negara mencangkup bidang politik berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

Politik Dalam Negeri

- 1) Memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan semboyan Bhineka Tunggal Ika. Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendesak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 2) Mengembangkan sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat, demokratis dan terbuka serta memasyarakatkan dan menerapkan prinsip persamaan dan anti-diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 3) Menyelenggarakan Pemilihan Umum tingkat daerah dan tingkat pusat dengan jujur, aktif, adil, transparan, bebas, demokratis, langsung, melaporkan dan segera menindaklanjuti berbagai tindakan yang menyimpang dan tidak sesuai aturan dalam pemilihan umum.
- 4) Mensosialisasikan politik tanpa uang kepada masyarakat dan bertindak patuh terhadap seluruh peraturan KPU dalam melakukan kampanye Pemilihan Umum.
- 5) Membangun bangsa dan watak bangsa (*nation and character building*) menuju bangsa dan masyarakat Indonesia yang maju dan berkarakter.

D. Komunikasi dan Informatika

Peranan komunikasi pembangunan telah banyak dibicarakan oleh para ahli, pada umumnya mereka sepakat bahwa komunikasi mempunyai andil penting dalam pembangunan. Berbicara potret paradigma komunikasi dalam pembangunan dewasa ini, tentunya tidak akan lepas dari paradigma dominasi pembangunan, yang pemikirannya didasarkan pada teori modernisasi, teori ketergantungan dan teori sistem dunia. Namun, kenyataannya teori-teori tersebut dianggap gagal dalam meningkatkan

partisipasi masyarakat dalam pembangunan.²²⁹ Sehingga dalam PPHN yang mencakup bidang Komunikasi dan Informatika berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern untuk mencerdaskan kehidupan bangsa serta mengupayakan keamanan hak pengguna sarana dan prasarana informasi dan komunikasi.
- 2) Meningkatkan jaringan informasi dan komunikasi antara pusat dan daerah serta antar daerah secara timbal balik dalam rangka mendukung pembangunan nasional.
- 3) Melakukan validasi terhadap berbagai informasi yang ada di media sosial yang masih belum diketahui kebenarannya, melakukan konfirmasi dan menyebarkan informasi yang benar ke media massa
- 4) Mencegah tersebarnya informasi Hoax, memblokir asal informasi *hoax* dan memberikan peraturan yang ketat dalam penyebarluasan informasi terutama di media massa dan jejaring sosial guna pencegahan terjadinya kepanikan massal.
- 5) Meningkatkan peran pers yang bebas dengan menjunjung tinggi etika pers, supremasi hukum, serta Hak Asasi Manusia guna kepentingan bangsa dan negara.

E. Agama

Agama dalam penyelenggaraan negara dipandang sebagai salah satu wadah rohaniyah bangsa, yang selalu diharapkan agar senantiasa menjadi penggerak hidup masyarakat sebagai bangsa yang berketuhanan, sebagai bangsa yang menganut falsafah Pancasila. Sejak awal pembentukan negara Indonesia, *the founding fathers* memandang betapa pentingnya aspek-aspek rohaniyah bangsa kita. Indonesia dikenal sebagai negara dengan ciri masyarakat yang religius, keyakinan terhadap agamanya sangat kuat, sehingga sampai mempengaruhi terhadap norma, nilai, budaya, dan perilaku keseharian pemeluknya. Nilai-nilai luhur budaya bangsa yang terkandung dalam khasanah ibu pertiwi dan memancarkan nilai-nilai yang relatif sama dan berlaku sebagai tata kehidupan di seluruh tanah air, dengan

229 Muhamad Fajar Pramono, (2016), Komunikasi Pembangunan dan Media Massa: Suatu Telaah Historis, Paradigmatik dan Prospektif, *Jurnal Komunikasi Volume 1 Nomor 1*, hlm. 46-47.

rumusan yang tercantum dalam Pancasila.²³⁰ Sehingga dalam PPHN yang mencangkup agama berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Meningkatkan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara.
- 2) Mencegah dan menindaklanjuti munculnya berbagai ajaran sesat yang menyimpang dari agama yang sudah diakui di Indonesia, tidak berlandaskan kepada Pancasila dan kitab suci yang dapat memecah belah persatuan dan kerukunan antar umat beragama.
- 3) Membasmi segala doktrin, pergerakan radikal dan terorisme yang berlandaskan agama yang dapat merusak tatanan dan kekukuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.
- 4) Mewadahi umat beragama dalam menjalankan ibadahnya Meningkatkan kerukunan hidup antar umat beragama.
- 5) Meningkatkan kualitas pendidikan agama melalui penyempurnaan sistem pendidikan agama sehingga lebih terpadu dan sinergis dengan sistem pendidikan nasional.

F. Pendidikan

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.²³¹ Maka dari itu dalam PPHN mencangkup Pendidikan berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Melakukan pemerataan Pendidikan dengan mutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 2) Meningkatkan sarana dan fasilitas pendidikan di daerah-daerah pedalaman dan daerah perbatasan.
- 3) Memfasilitasi keringanan biaya dan belajar mengajar bagi fakir miskin dan anak-anak yang kurang mampu.

230 Soemarno Soedarsono, (2012), *Nation and Character Building di Bumi Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm. 34.

231 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

- 4) Menyiapkan sistem Pendidikan yang berkemajuan teknologi serta mengikuti arus perkembangan zaman.
- 5) Meningkatkan kualitas tenaga pendidik dan peserta didik dengan optimal.

G. Kesehatan dan Kesejahteraan

Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. ada beberapa negara yang ada di dunia, setiap pemerintahan diharuskan untuk memberikan bantuan kesehatan kepada masyarakat mengingat adanya perbedaan skala pendapatan masing-masing individu. kesejahteraan adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diliputi rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin yang memungkinkan setiap warga negara untuk mengadakan usaha-usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, rumah tangga serta masyarakat. maka dari itu dalam PPHN mencakup pendidikan berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Meningkatkan dan memelihara mutu pelayanan kesehatan untuk masyarakat fakir miskin dan kurang mampu dan ketersediaan obat yang terjangkau.
- 2) Mensosialisasikan pentingnya dilakukan imunisasi penyakit untuk balita dan meningkatkan kesadaran kepada para orang tua mengenai berbagai penyakit yang akan ditimbulkan tanpa imunisasi.
- 3) Membatasi peredaran dan penggunaan berbagai minuman keras ke masyarakat dan memberikan sanksi yang berat bagi pengedar serta pengguna minuman keras.
- 4) Mengawasi pengelolaan dan penggunaan berbagai bahan kimia seperti lem dan parfum yang dapat merusak kesehatan terutama bagi anak-anak.
- 5) Meningkatkan gerakan masyarakat hidup sehat di semua lembaga negara demi terciptanya kebugarann fisik dan mental bagi seluruh lapisan masyarakat.
- 6) Meningkatkan kepedulian terhadap penyandang cacat, fakir miskin, dan anak-anak terlantar, serta kelompok rentan sosial melalui penyediaan

lapangan kerja yang seluas-luasnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

- 7) Membangun ketahanan sosial yang mampu memberi bantuan penyelamatan dan pemberdayaan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial.
- 8) Meningkatkan kualitas penduduk melalui pengendalian kelahiran, memperkecil angka kematian, dan peningkatan kualitas program keluarga berencana.

H. Kebudayaan dan Pariwisata

Indonesia mempunyai berbagai budaya khas yang merupakan warisan leluhur bangsa. Kebudayaan pada saat ini harus diperhatikan dalam pengaturan PPHN nantinya karna seiring dengan perkembangan zaman serta arus modernisasi yang merupakan unsur asing masuk ke dalam Indonesia. Kemudian Indonesia yang merupakan negara maritim dan kepulauan yang membuat kaya akan wisata setempat. Pariwisata ini harus dikelola dan dikembangkan dengan baik guna meningkatkan identitas bangsa di masa modern ini. Maka dari itu dalam PPHN mencangkup kebudayaan dan pariwisata berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa
- 2) Mengupayakan terlaksananya berbagai festival budaya daerah guna mengingatkan pentingnya budaya dan kearifan lokal bagi para generasi muda.
- 3) Membatasi peredaran dan pemutaran berbagai film asing dan lokal yang bertentangan dan tidak sesuai dengan budaya bangsa.
- 4) Meningkatkan kebudayaan, dan pariwisata dengan memperkenalkan ke mancanegara
- 5) Mengembangkan pariwisata melalui pendekatan sistem yang efektif dan efisien yang bersifat interdisipliner dan partisipatoris dengan menggunakan kriteria ekonomis, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam dan tidak merusak lingkungan.

I. Pemuda dan Olahraga

Pemuda adalah golongan manusia-manusia muda yang masih memerlukan pembinaan dan pengembangan ke arah yang lebih baik, agar dapat melanjutkan dan mengisi pengembangan yang kini telah berlangsung. Pemuda Indonesia dewasa ini sangat beraneka ragam, terutama bila dikaitkan dengan kesempatan pendidikan. Kedudukan pemuda dalam masyarakat adalah sebagai makhluk moral, makhluk sosial. Artinya beretika, bersusila, dijadikan sebagai barometer moral kehidupan bangsa dan pengoreksi. Sebagai makhluk sosial artinya pemuda tidak dapat berdiri sendiri, hidup bersama-sama, dapat menyesuaikan diri dengan norma-norma, kepribadian, dan pandangan hidup yang dianut masyarakat. Sebagai makhluk individual artinya tidak melakukan kebebasan sebebas-bebasnya, tetapi disertai ras tanggung jawab terhadap diri sendiri, terhadap masyarakat, dan terhadap Tuhan Yang maha Esa. Keberadaan pemuda ini sering diartikan dengan olahraga yang pada hakekatnya sebagai refleksi kehidupan masyarakat suatu bangsa. Kemudian dalam penyelenggaraan PPHN yang mencakup pemuda dan olahraga berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Menumbuhkan budaya olahraga guna meningkatkan kualitas manusia Indonesia sehingga memiliki tingkat kesehatan dan kebugaran yang cukup
- 2) Meningkatkan usaha pembinaan dan pelatihan olahraga prestasi harus dilakukan secara sistematis dan komprehensif
- 3) memberikan peningkatan fasilitas bagi para olahragawan terutama yang sudah berprestasi dan berjasa dalam mengharumkan nama bangsa di tingkat dunia pada saat usia produktif maupun saat pensiun
- 4) Membangun iklim yang kondusif bagi generasi muda dalam mengaktualisasikan segenap potensi, bakat, dan minat yang dimilikinya
- 5) Melindungi generasi muda dari bahaya destruktif terutama bahaya penyalahgunaan narkotika, obat-obat terlarang dan zat adiktif lainnya.

J. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah merupakan suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdayasumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor

swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut. Adanya pelaksanaan pembangunan adalah meningkatkan pendapatan nasional, sekaligus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat sesuai dengan rasa keadilan dan mewujudkan asas keadilan sosial. Hal ini harus diperhatikan dalam pelaksanaan PPHN yang mencakup pembangunan daerah berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Melibatkan tokoh masyarakat dan tokoh organisasi pusat maupun daerah dalam hal penyusunan anggaran untuk pembangunan nasional.
- 2) Memaksimalkan penyerapan dana pembangunan dari pusat ke daerah.
- 3) Mengawasi pelaksanaan pembangunan oleh lembaga negara dan juga melibatkan tokoh masyarakat dalam melakukan pengawasan pembangunan secara transparan.
- 4) Mempublikasikan laporan penggunaan dana untuk pembangunan yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat luas

K. Sumber Daya alam dan Lingkungan Hidup

Pengelolaan sumber daya alam yang baik akan meningkatkan kesejahteraan umat manusia, dan sebaliknya pengelolaan sumber daya alam yang tidak baik akan berdampak buruk. Oleh karena itu, persoalan mendasar sehubungan dengan pengelolaan sumber daya alam adalah bagaimana mengelola sumber daya alam tersebut agar menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi manusia dengan tidak mengorbankan kelestarian sumber daya alam itu sendiri. Sumber daya alam juga merupakan unsur dari lingkungan hidup. Lingkungan hidup adalah kondisi alam dan seisinya yang saling mempengaruhi.²³² Dalam penyelenggaraan PPHN yang mencakup sumber daya alam dan lingkungan hidup berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi yaitu:

- 1) Mengelola sumber daya alam dengan optimal agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat yang dapat dinikmati dari generasi ke generasi.
- 2) Meningkatkan dalam pengelolaan kekayaan alam Indonesia untuk perusahaan lokal memanfaatkan sumber daya alam Indonesia.

232 Djanius Djamin, (2007), *Pengawasan dan Pelaksanaan Undang-Undang Lingkungan Hidup: Suatu Analisis Sosial*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm.8.

- 3) Memelihara lingkungan hidup dengan cara mencegah terjadinya kebakaran hutan dan lahan dan mensosialisasikan kerusakan yang ditimbulkan akibat kebakaran.
- 4) Mengembangkan teknologi transportasi dan pengangkutan yang ramah lingkungan dan mengurangi penggunaan bahan bakar fosil dan bahan bakar lain yang kurang ramah lingkungan.
- 5) Meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi dan penghematan penggunaan, dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.

L. Mitigasi Bencana Alam dan Non-Alam

Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Dalam PPHN sudah sepatutnya negara mengantisipasi dalam bencana alam dan non alam mini. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor, sedangkan bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit

Dengan berbagai peristiwa bencana yang ada di Indonesia, pemerintah harus memperhatikan bagaimana cara mencegah serta menanggulangi melalui mitigasi dalam pelaksanaan PPHN nantinya. Perumus merekomendasikan beberapa poin mengenai mitigasi bencana alam dan non-alam dalam PPHN sebagai berikut:

- 1) Menyiapkan infrastruktur untuk upaya penanganan seperti sumberdaya manusia yang profesional, sarana pelayanan kesehatan, sarana komunikasi, transportasi, logistik serta pembiayaan operasional;
- 2) Meningkatkan strategi dalam pencegahan, penanggulangan, serta pemulihan atas terjadinya bencana alam maupun non-alam;
- 3) Menyiapkan masyarakat secara luas termasuk aparat pemerintah

khususnya di jajaran kesehatan dan lintas sektor terkait untuk memahami risiko bila bencana alam atau non-alam terjadi serta bagaimana cara-cara menghadapinya bila suatu wabah terjadi melalui kegiatan sosialisasi yang berkesinambungan.

M. Pertahanan dan Keamanan Negara

Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.²³³ Keamanan berasal dari kata dasar aman, dalam kamus besar bahasa Indonesia kata aman diartikan sebagai tenteram yaitu tidak merasa cemas atau takut, merasa bebas dari bahaya dan terlindungi. Keamanan adalah melambangkan suatu keadaan yang tenteram atau kondisi aman, sedangkan keamanan nasional adalah kemampuan suatu bangsa melindungi nilai-nilai nasionalnya dari ancaman luar.²³⁴ Maka dari itu dalam penyelenggaraan PPHN yang mencakup sumber daya alam dan lingkungan hidup berdasarkan dengan hasil kajian MPR dan analisis perumus yang meliputi:

- 1) Meningkatkan kualitas pertahanan dan keamanan negara dengan memaksimalkan kekuatan yang ada dalam TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 2) Memperluas dan meningkatkan kualitas kerja sama bilateral bidang pertahanan dan keamanan dalam rangka memelihara stabilitas keamanan regional dan turut serta berpartisipasi dalam upaya pemeliharaan perdamaian dunia.
- 3) Memaksimalkan penggunaan dan pembelian alat-alat tempur dari dalam negeri dan mengurangi pembelian produk tempur dari negara asing.
- 4) Mendorong perusahaan alat tempur dalam negeri untuk menghasilkan produk yang semakin berkualitas dan tidak kalah dengan buatan negara lain.

233 Conni Rahakundini Bakrie, (2007), *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, cet. ke-1, hlm. 49.

234 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “Keamanan Nasional”, <https://kbbi.kata.web.id/keamanan-nasional/> diakses pada 26 Juni 2021.

4. Perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama dengan Presiden

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan Lembaga negara yang mengalami perubahan yang cukup pesat setelah terjadi amandemen UUD NRI 1945 baik dalam hal wewenang, tugas, maupun kedudukannya dalam kelembagaan negara di Indonesia. Salah satu perubahan yang memiliki dampak cukup besar adalah pencabutan kewenangan MPR untuk membuat GBHN. Keberadaan GBHN sebagai dasar pelaksanaan pembangunan nasional sudah dihilangkan sebagai konsekuensi adanya amandemen UUD NRI 1945. Namun, perlu diketahui bahwasannya penghapusan GBHN merupakan konsekuensi dari pengurangan kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi. Dapat dikatakan bahwasannya penghapusan GBHN bukan terjadi karena terdapat masalah dalam tubuh GBHN itu sendiri. Mengingat pentingnya pembangunan di Indonesia, maka Indonesia memerlukan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Oleh sebab itu dibutuhkan suatu perubahan UUD NRI 1945 dalam menciptakan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional di masa depan.

Dalam rancangan perubahan UUD NRI 1945 ini terjadi penguatan pada arah panduan pembangunan negara yang disusun dalam PPHN ditetapkan oleh MPR bersama Presiden yang akan dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara. Diciptakannya sistematika pembuatan ini tidak lebih didasarkan pada pemikiran bahwasannya agar terjadi *Check and Balances* dalam pemerintah itu sendiri maupun agar tercipta pembangunan yang terarah di Indonesia.

Penguatan kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN tidak luput dari penguatan kewenangan presiden yang ikut dalam menetapkan PPHN. Namun dalam suatu pembuatan kebijakan pasti terdapat celah yang mungkin belum sesuai dengan perkembangan zaman. Dewasa ini globalisasi terjadi secara masif dan cepat, hal ini yang harus diperhatikan dalam setiap perumusan pembuatan arah kebijakan bernegara. Tidak dapat dipungkiri bahwasannya Undang-undang Dasar yang berlaku saat ini dapat dikatakan terdapat beberapa hal yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Hal ini tentu berbahaya apabila tidak diantisipasi dalam dasar peraturan negara Indonesia yaitu konstitusi UUD NRI 1945. Oleh sebab itu perumus menjejawantahkan kewenangan pemerintah untuk

dapat mengubah PPHN jika dibutuhkan dan akan disesuaikan kembali setiap 20 Tahun sekali.

Rumusan Pasal Baru:

Pasal 3B

- (1) Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diubah, apabila terdapat program strategis darurat, bencana alam dan non-alam, dan hal ihwal lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi kepentingan bangsa dan negara.*
- (2) Usul perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara, diajukan oleh Presiden dan sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.*
- (3) Setiap usul perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara diajukan secara tertulis dengan jelas bagian yang diusulkan.*

Perumus menjabarkan bahwasannya PPHN dapat diubah apabila terdapat program strategis darurat, bencana alam, dan hal ihwal lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi kepentingan bangsa dan negara. Maksud perumus memasukan pasal tersebut pada perubahan UUD NRI 1945 terkait PPHN ini dikarenakan nantinya apabila pasal tersebut hidup, tentunya akan mengandung unsur kemanusiaan yang menyangkut hidup masyarakat Indonesia. PPHN sendiri dapat diubah dengan tujuan supaya pemerintah dapat bertindak cepat dan tepat dalam keadaan genting yang memaksa untuk dilakukannya perubahan pada PPHN.

Keadaan hal ihwal memaksa atau *state of exception* menurut Kim Lane Scheppele adalah *the situation in which a state is confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of that state.*²³⁵ Dapat disimpulkan bahwasannya menurut Kim Lane Scheppele keadaan hal ihwal memaksa adalah suatu keadaan hidup dan mati oleh suatu negara sehingga memerlukan respon yang cepat oleh pemerintah dalam keadaan yang tidak normal sehingga tidak dapat membenarkan prinsip yang dianut

235 Kim Lane Scheppele, (2003), Law In A Time of Emergency: States Of Exception and The Temptations Of 9/11, *Journal Of Constitutional Law Volume 6 Nomor 5*, hlm. 1004.

oleh suatu negara. Sehingga perumus memikirkan bahwasannya apabila Indonesia mendapati situasi ini, pemerintah khususnya Presiden Bersama MPR dapat membuat langkah cepat dan tepat dalam perubahan Haluan negara yang berdampak besar pada masyarakat khususnya masyarakat Indonesia.

Hal yang sama terjadi apabila suatu negara menghadapi bencana alam yang berdampak besar bagi suatu negara maupun rakyat didalamnya. Hal semacam ini membutuhkan penanganan yang cepat dan tepat dalam menanganinya. Masyarakat memiliki harapan besar kepada pemerintah untuk dapat menangani hal ini, tentu saja bukan hanya dengan bantuan fisik, namun juga non fisik seperti peraturan yang dapat melancarkan prosesnya. Oleh sebab itu perumus menjabarkan bahwasannya PPHN dapat diubah dengan keadaan tertentu salah satunya yakni terjadi bencana alam.

Selain bencana alam, tidak dapat dipungkiri bahwasannya dapat terjadi hal-hal lain yang tidak diinginkan terjadi dalam suatu negara, salah satunya adalah bencana non alam. Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan definisi Bencana Non Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemic dan wabah penyakit.²³⁶ Dapat disimpulkan bahwasanya tidak hanya bencana alam yang dapat mempengaruhi hajat hidup banyak orang, namun juga terdapat bencana berupa non alam yang dapat mempengaruhinya. Mengingat bahwasannya Indonesia terkena bencana non alam berskala nasional yaitu *Covid-19* yang telah merenggut nyawa banyak orang, tentu pemerintah berperan besar dalam pengendaliannya. Pemerintah sendiri telah menyatakan kondisi ini dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)* sebagai Bencana Nasional, dan banyak peraturan-peraturan lain yang mengatur baik penanganan maupun pencegahannya. Dapat disimpulkan bahwasanya peran pemerintah dalam menangani maupun mencegah bencana non alam di Indonesia cukup besar. Oleh sebab itu perumus menjabarkan bahwasannya PPHN dapat diubah dengan keadaan tertentu salah satunya yakni apabila terjadi bencana non alam. Tidak hanya itu, hal-hal mengenai hajat hidup orang banyak pun berada dalam

236 BPBD Grobogan (Badan Penanggulangan Bencana Daerah), Defenisi Bencana, 2018, <http://bpbid.grobogan.go.id/Defenisi-Bencana/>

tangan pemerintah yang memegang kekuasaan untuk membentuk suatu produk hukum yang kuat yang dapat memastikan baik kesejahteraan rakyat maupun kaulat banyak. Tidak hanya itu, hal-hal mengenai hajat hidup orang banyak pun berada dalam tangan pemerintah yang memegang kekuasaan untuk membntuk suatu produk hukum yang kuat yang dapat memastikan baik kesejahteraan rakyat maupun kaulat banyak.

Proses perubahan PPHN juga melalui mekanisme yang cukup ketat. Usul perubahan mengenai PPHN hanya dapat diajukan oleh Presiden dan sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perumus merumuskan hal ini karena bahwasannya MPR sebagai pemegang kekuasaan rakyat terdiri dari DPR dan DPD yang keduanya merupakan representasi rakyat secara total. Tugas dan fungsi Presiden dalam PPHN nilai cukup besar sejalan pula dengan penguatan fungsi dan wewenang Lembaga legislatif di Indonesia. Dengan penguatan ketiga unsur pemerintah, diharapkan dapat menciptakan suatu lingkungan hukum yang jelas dan menciptakan sistem hukum yang berkedaulatan rakyat. Sistem ketatanegaraan yang diciptakan dapat menguatkan *system check and balances* serta terjadinya *double checking* dalam pembuatan peraturan dasar menyangkut hajat hidup orang banyak.

Perumus merumuskan bahwasannya setiap usul perubahan PPHN diajukan secara tertulis dengan jelas bagian yang diusulkan. Tujuan diadakan pasal ini adalah agar setiap usulan yang diusulkan oleh pemerintah memiliki alasan dan tujuan yang jelas di dalamnya, sehingga dapat dimengerti serta memiliki landasan yang jelas dalam filsafat pembentukannya. Usulan perubahan diajukan secara tertulis agar memiliki implikasi yang jelas serta dapat diterapkan di kemudian harinya apabila sesuai dengan apa yang dibutuhkan di Indonesia khususnya wilayah-wilayah yang belum terjangkau dan membutuhkan pembangunan secara cepat dan tepat.

5. Penambahan Pasal 18C sebagai Penguatan Pembangunan Daerah

Dalam hal perencanaan pembangunan daerah, permasalahan yang seringkali terjadi ialah perencanaan pembangunan yang tidak sinkron antara pembangunan pusat dengan daerah. Hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi ketidaksinergisan antara pembangunan pusat dan daerah. Padahal, setiap daerah memiliki sumber daya alam dan kearifan lokal yang mumpuni

yang dapat menjadikan daerah tersebut sebagai sumber kesejahteraan bagi masyarakat setempat. Sejatinya, pembangunan nasional bertumpu pada pembangunan seluruh wilayah dari mulai tingkat provinsi hingga tingkat desa. Artinya, pembangunan nasional tidak akan tercapai apabila tidak adanya sinkronisasi dan kesinambungan pembangunan antarwilayah.

Pembangunan daerah tidak terlepas dari pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki oleh setiap daerah. Pemanfaatan potensi sumber daya alam yang melimpah berkaitan pada pembangunan nasional terutama dalam bidang ekonomi. Dengan kata lain, sumber daya alam secara teoritis menjadi penunjang terbesar dalam pertumbuhan ekonomi yang pesat.²³⁷ Maka dari itu, Pemerintah daerah perlu memaksimalkan perencanaan serta penyelenggaraan pembangunan daerah melalui pemanfaatan potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh setiap daerah.

Selain itu, kearifan lokal yang dimiliki oleh daerah masing-masing merupakan aspek yang tidak luput menjadi sumber pendapatan daerah sebagai perencanaan pembangunan daerah. Kearifan lokal merupakan aset penting dalam mendorong setiap pengembangan dan pembangunan daerah. Hal ini nantinya berkaitan pada bidang non-fisik yang dimiliki oleh daerah yang menyangkut potensi pengembangan daerah. Keberagaman lokal yang ada saat ini dapat dikatakan masih kurang menjadi fokus dalam hal percepatan pembangunan. Kearifan lokal dapat dianggap sebagai suatu *cultural identity* atau kepribadian bangsa,²³⁸ tidak dapat disangkal pula bahwa kearifan lokal menjadi warisan²³⁹ yang tentunya berimplikasi pula pada kemajuan suatu daerah. Seiring berkembangnya era modernisasi dan globalisasi, tanpa harus berbenturan dengan kedua perkembangan tersebut, kearifan lokal juga perlu diproyeksikan sebagai objek pembangunan yang mumpuni bagi pembangunan nasional.²⁴⁰

237 Ari Anggarani Winadi Prasetyoning Tyas, dan Katryn Trie Wicak Ikhani, (2015), Sumber Daya Alam & Sumber Daya Manusia Untuk Pembangunan Ekonomi Indonesia, *Forum Ilmiah Volume 12 Nomor 1*, hlm. 4.

238 Ida Bagus Brata, (2011), Kearifan Budaya Lokal Perikat Identitas Bangsa, *Jurnal bakti Saraswati Volume 5 Nomor 1*, hlm. 11.

239 Edy Sedyawati, (2013), *Warisan Masa Lalu dan Penciptaan Hari Ini*, Jakarta: PT Rajagrafindo, hlm. 34.

240 Samsul Maarif, Asman Azis, Palupi Setiani, Pembangunan Nasional: Kearifan Lokal sebagai Sarana dan Target *Community Building* untuk Komunitas Ammatoa, *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Volume 26 Nomor 3*, hlm. 168.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui seluk beluk serta potensi yang dimiliki daerahnya, sehingga dalam hal pembangunan ini tentu patut diserahkan kepada pemerintah daerah. Oleh karenanya, perumus menambahkan ketentuan pada Pasal 18C sebagai berikut:

Rumusan Pasal Baru:

Pasal 18C

Perencanaan pembangunan daerah mengacu pada Pokok-Pokok Haluan Negara dalam mengelola sumber daya alam dan kearifan lokal sebagai sumber pendapatan daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengacu pada Pokok-Pokok Haluan Negara dalam hal perencanaan serta penyelenggaraan pembangunan daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan dalam mengelola sumber daya alam dan kearifan lokal sebagai sumber pendapatan daerah untuk kesejahteraan masyarakat. Apa yang menjadi sumber pendapatan daerah inilah yang kemudian menjadi tumpuan utama dalam pembangunan daerah.²⁴¹ Mengingat, Indonesia memiliki sumber daya alam dan kearifan lokal yang melimpah yang dapat menaikkan potensi suatu wilayah dalam memberikan pendapatan bagi daerah tersebut. Adanya otonomi daerah setidaknya dapat memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk berfungsi layaknya subjek dan objek bagi pembangunan daerahnya. Sehingga, dalam hal penguatan pembangunan daerah, kesejahteraan masyarakat lebih diperhatikan melalui adanya otonomi daerah sebagai langkah dalam mewujudkan pembangunan daerah yang strategis.

6. Penguatan Dewan Perwakilan Daerah

Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dibentuk melalui perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 tahun 2001.²⁴² Pada

241 Sukaji Sarbi, (2013), Sumber Daya Alam, Lingkungan dan Pembangunan kabupaten Polewali Mandar, Jurnal Papatuzdu Volume 6 Nomor 1, hlm.22 (21-28).

242 Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2008), *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku III (jilid 2) Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan; Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

dasarnya DPD dibentuk untuk mengakhiri keberadaan Utusan Daerah di MPR RI yang tidak melalui Pemilihan Umum. Prinsip sederhana adalah tidak boleh lagi ada anggota MPR RI yang tidak dipilih langsung oleh rakyat, sebagaimana telah berlaku sebelum ini. Di sisi lain, pembatasan kewenangan lembaga DPD salah satunya berpuncak dari kekhawatiran menguatnya sentimen kedaerahan yang bisa berujung pada lepasnya daerah tertentu dari NKRI.²⁴³ Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang merupakan hasil dari amandemen ketiga UUD NRI 1945. Ada 2 (dua) alasan utama lahirnya DPD ini. *Pertama*, kebutuhan untuk menampung aspirasi masyarakat daerah secara struktural. Pembentukan DPD mengakomodir aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Adanya badan khusus yang merepresentasikan wilayah-wilayah di Indonesia, diharapkan mampu mengakomodir kepentingan masyarakat di daerah melalui institusi formal di tingkat nasional. *Kedua*, memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan demokrasi melalui mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan.²⁴⁴

Pemikiran dan gagasan untuk hadirnya wakil-wakil daerah dalam lembaga perwakilan di tingkat nasional, dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) hanya diakomodasi untuk menjadi anggota MPR, yang meskipun merupakan Lembaga Tertinggi Negara, tetapi tidak terlibat langsung dalam pembentukan kebijakan operasional penyelenggaraan pemerintahan negara. Setelah MPR memilih dan menetapkan Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga menetapkan Presiden terpilih sebagai mandataris MPR. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.²⁴⁵

243 Pembicaraan dan Pembahasan tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam Pleno ke 28 Lembaga Pengkajian MPR RI, tanggal 30 Agustus 2016.

244 Abunawar Basyeban, (2008), *Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Simbur Cahaya, hlm. 663.

245 Ahmad Farhan Hamid, (2017), DPD RI dan Masa Depan Demokrasi Indonesia, *Jurnal Ketatanegaraan Volume 3*, hlm. 5.

Dalam hal pembangunan terkait dengan perwakilan daerah harus dioptimalkan, mengingat bahwa daerah di Indonesia yang menggunakan asas otonomi daerah. Pembangunan ini harus dilakukan secara merata, namun pada kenyataannya menurut Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2018 terdapat 13.232 dengan persentase kemiskinan 20,49% di daerah yang tertinggal ini dan mengalami peningkatan persentasenya pada tahun 2020 menjadi 26,43%.²⁴⁶ Dengan data kemiskinan di daerah tertinggal yang terus meningkat, maka sudah seharusnya pemerintah pusat lebih memanfaatkan Lembaga daerah seperti Dewan Perwakilan Daerah yang menjadi aspirasi daerahnya masing-masing. Keadaan seperti ini menandakan bahwa kebutuhan daerah tidak terakomodir dalam pembangunan nasional. Sudah sepatutnya Dewan Perwakilan Daerah juga dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum (sama halnya dengan DPR maupun Presiden) melakukan pertanggungjawaban atas Amanah yang diberikan oleh rakyat dengan mengakomodir kebutuhan daerah tersebut dalam pembangunan nasional.

Sesuai proses dan prosedur demokrasi, maka dasar perwakilan daerah yang seharusnya adalah kepentingan rakyat sesuai lingkungan alam di mana mereka bertempat tinggal, yaitu daerah mereka. Kepentingan rakyat lebih banyak dipengaruhi oleh lingkungan daerah kediaman mereka daripada oleh kepentingan partai atau pekerjaan mereka. Kita ketahui bahwa kepentingan rakyat itu berbeda-beda dan banyak macamnya, maka tugas perwakilan daerahlah untuk mengetahui, mengumpulkan, dan mempersatukan semua kepentingan, semua pandangan, semua pikiran, semua perasaan yang hidup dalam masyarakat di daerah itu, untuk kemudian diputuskan oleh perwakilan daerah menjadi kebijakan dan kebijaksanaan pemerintahan negara tingkat nasional.²⁴⁷

Maka dari itu perumus menggagas dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan pokok-pokok Haluan negara dengan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembangunan nasional yang merata dan berkelanjutan. Hal ini tentunya menjadi fungsi *checks and balances* antara DPD dan DPR. Berdasarkan hal tersebut maka dalam perubahan ini perumus menggagas beberapa pasal dalam penguatan DPD sebagai berikut:

246 Badan Pusat Statistik, (tanpa tahun), "Tujuan Pembangunan Berkelanjutan: Poin 10 Berkurangnya Kesenjangan", https://www.bps.go.id/indikator/indikator/list_/sdgs_10/ diakses tanggal 24 Juni 2021.

247 Ahmad Farhan. *Op.cit.* hlm. 10.

Rumusan Naskah Perubahan:

Pasal 20

- (1) *Dewan Perwakilan Rakyat dan **Dewan Perwakilan Daerah** memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) ***Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam membentuk undang-undang.***
- (3) *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (4) *Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*
- (5) *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*
- (6) *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 22C

- (1) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari **setengah** jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*

Pasal 22D

- (1) ***Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan terbatas membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat 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 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 *menindaklanjuti sendiri hasil pengawasannya.***
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**
- (5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang bersifat terbatas terhadap kepentingan daerah.**
- (6) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat.**

Dalam penambahan anggota DPD ini perumus menganggap sangat diperlukan untuk menunjang kinerja DPD yang memiliki kewenangan tambahan dalam perubahan UUD NRI 1945 yang terbatas ini. Kemudian DPD harus menjawab ekspektasi masyarakat yang dibuktikan dengan kinerja, mengadvokasi kepentingan daerah di tingkat pusat, dan inisiatif legislasi sebagai mitra DPR untuk menguatkan kelembagaan legislatif secara keseluruhan. Peningkatan jumlah anggota DPD memiliki landasan historis. Pada 1999, dengan 26 provinsi, total jumlah utusan daerah adalah sebanyak 135 orang atau 5 orang per provinsi. Pengaturan ini terdapat di Undang-undang (UU) No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan DPR Daerah (DPRD).²⁴⁸

248 Amalia Salabi (2016), “DPD Usul Jumlah Anggota DPD Ditambah”, <https://rumahpemilu.org/dpd-usul-pansus-ruu-pemilu-tambah-jumlah-anggota-dpd/> diakses tanggal 25 Juni 2021.

Apabila 1/2 anggota DPD jika disesuaikan dengan jumlah anggota DPR RI yang berjumlah 560 orang, seharusnya anggota DPD RI maksimal berjumlah 280 orang dengan pembagian sama rata di setiap daerah. Hal ini tentunya bertujuan untuk lebih mengoptimalkan serapan aspirasi daerah dalam pelaksanaan PPHN. Dengan penambahan anggota DPD ini diharapkan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan aspirasi daerah masing-masing. Keberadaan DPD ini merupakan kanalisasi untuk mewujudkan desentralisasi, yaitu dengan memberikan peran kepada daerah untuk maju dengan mengelola sumber daya dan sumber dana di daerah semata-mata demi mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah yang bersangkutan. Adanya DPD akan meningkatkan posisi tawar pemerintah daerah dalam memperjuangkan aspirasi daerah secara langsung di tingkat pusat.²⁴⁹

Dalam konteks legislasi, kewenangan DPD yang asimetris jika dibandingkan dengan kewenangan DPR tidak menyebabkan DPD tidak diakui sebagai sebuah kamar/majelis dalam parlemen Indonesia karena DPD memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Bahkan pada negara tertentu yang sama sekali tidak memiliki fungsi membentuk undang-undang dan fungsi pengawasan, Kamar Keduanya tetap diakui sebagai sebuah Kamar dalam parlemen (antara lain adalah negara Ethiopia dan Mesir).²⁵⁰ Maka dari itu berdasarkan usulan dari perumus tersebut, DPD menghendaki agar ada penambahan kekuasaan yang bersifatnya terbatas untuk membentuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat-daerah bersama DPR.

Hal ini guna untuk memperkuat fungsi legislasi DPD dalam pembentukan undang-undang, karna DPD dalam kurun waktu Oktober 2004 sampai dengan Oktober 2014 telah mengajukan 57 (lima puluh tujuh) RUU, 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) Pandangan dan Pendapat, 74 (tujuh puluh empat) Pertimbangan dan 138 (seratus tiga puluh delapan)

249 I Wayan Sudirta, (2017), Menuju Parlemen Dua Kamar: Pemikiran Penguatan DPD Melalui Amandemen UUD 1945, *Jurnal Ketatanegaraan Volume 3*, hlm. 58.

250 Fatmawati, (2011), Hubungan DPR dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Disampaikan pada “Telaah Sejawat RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI.

hasil pengawasan. Keseluruhan produk tersebut telah disampaikan kepada DPR. Untuk RUU hanya RUU tentang Kelautan yang akhirnya dibahas dan menjadi undang-undang.²⁵¹ Hal ini membuat peranan dari DPD dianggap sebelah mata, karna DPD juga harus mempertanggung jawabkan amanah yang telah diberikan oleh rakyat.

Kemudian DPD juga berhak untuk ikut membahas 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. Hal ini merupakan memiliki dampak serta implikasi yang disignifikan di setiap daerah. Dalam hal pengawasan DPD berhak untuk menindaklanjuti hasil pengawasannya 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.

Adapun implikasi dengan diaturnya mengenai fungsi dan hak DPD pada perubahan tersebut yakni menyetarakan antara DPD dan DPR. Mengenai fungsi legislasi yakni DPD memiliki kekuasaan membentuk undang-undang terbatas mengenai undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Fungsi pengawasan berkaitan tentang pengawasan DPD terhadap pemerintah terkait kebijakan pemerintah mengenai daerah dan 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. Selain itu, hak DPD yang diatur selebihnya sama dengan hak yang dimiliki oleh DPR yakni hak angket, hak interpelasi, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan hak imunitas.

251 I Wayan. *Op.cit.*, hlm. 64.

7. Penguatan Pasal 23 Terkait Penolakan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Substansi UUD 1945 hasil amandemen yang terkait dengan “hal keuangan,” menunjukkan bahwa hukum keuangan negara memiliki kaidah hukum yang tertulis. Sebenarnya kaidah hukum tertulis sangat memegang peranan penting dalam perhubungan hukum saat ini maupun ke depannya, karena dibutuhkan suatu kepastian hukum yang bersumber dari kaidah hukum tertulis, sehingga sangat diharapkan munculnya kaidah hukum tertulis dalam rumusan atau pengertian hukum keuangan negara sebagai hukum positif.²⁵² Hal ini tentunya merupakan sebuah dasar dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari-31 Desember). APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. Fungsi APBN agar dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.²⁵³

Dalam pelaksanaan pokok-pokok Haluan negara yang merupakan dasar pedoman penyelenggaraan negara dibutuhkan rancangan APBN yang optimal guna memenuhi kebutuhan pemerintahan dalam satu tahun kedepan. Fungsi APBN menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yaitu sebagai berikut: (1) fungsi otorisasi, arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan, (2) fungsi perencanaan, arti bahwa negara dapat menjadi

252 Julpikar, (2016), Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penetapan Dan Pengawasan Apbn Di Indonesia, *Jurnal Hukum De Lega Lata Volume 1 Nomor 1*, hlm. 163.

253 Ni Nyoman Sri Ayu Lestari, I Wayan Bagia, Gede Putu Agus Susila Jana, (2015), Pengaruh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (Apbn) Terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, *e-Journal Bisma Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Manajemen Volume 4 Nomor 1*, hlm. 23.

pedoman untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut, (3) fungsi pengawasan, arti anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, (4) fungsi alokasi, berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian, (5) fungsi distribusi, berarti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dan (6) fungsi stabilisasi, berarti bahwa anggaran pemerintah telah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Dalam pembentukannya, rancangan APBN harus mendapat persetujuan oleh DPR, karna APBN dibentuk dalam produk Undang undang yang artinya menjadi pembenaran sebuah aktifitas atau tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah. Karena melalui hak menyampaikan pendapatnya DPR berhak untuk merevisi APBN, atau pun tidak menyetujui anggaran yang ada. Namun ketentuan alasan tersebut dalam konstitusi tidak jelas mengarah kemana dan diasumsikan sebagai alasan politis. Maka dari itu perumus menggagas penguatan pasal 23 yang memberikan alasan dasar penolakan DPR terhadap rancangan APBN yang diajukan sebagai berikut:

Rumusan Ayat Baru:

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) Dewan Perwakilan Rakyat berhak tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara apabila tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.*
- (4) Apabila rancangan pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden tidak disetujui, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.*

Terkait dengan keuangan negara ini, maka dalam rangka mewujudkan *good governance* penyelenggaraan pemerintah negara guna mendukung keinginan untuk menciptakan pemerintah yang bersih, akuntabel dan transparan dalam pengelolaan keuangan Negara, DPR memiliki fungsi-fungsi dalam hal ini diatur dalam pasal 20 A ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sehubungan hal ini, maka DPR tentunya mempunyai fungsi dan kewenangan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan adanya pokok-pokok Haluan negara dapat menjadikan pedoman penyelenggaraan negara. Dalam hal ini rancangan APBN harus memenuhi kebutuhan yang terdapat dalam pokok-pokok Haluan negara nantinya guna tercapainya kesejahteraan rakyat. Penolakan dengan alasan ini dinilai logis dan dapat menjadikan dasar DPR dalam pembahasan Rancangan APBN setiap tahunnya.

Fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki DPR merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan APBN juga ditetapkan dengan undang-undang APBN setiap tahun anggaran. Fungsi pokok dari DPR dalam hal ini adalah pembentukan undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan bahwa dalam konsep demokrasi menempatkan partisipasi sebagai intinya, yang berarti menghendaki diikutsertakannya masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy*). Apabila diikuti secara seksama pasal-pasal yang mengatur DPR di dalam UUD 1945, dapat dikatakan DPR mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.²⁵⁴

8. Penguatan Mahkamah Konstitusi dengan Penambahan Kewenangan Menguji TAP MPR

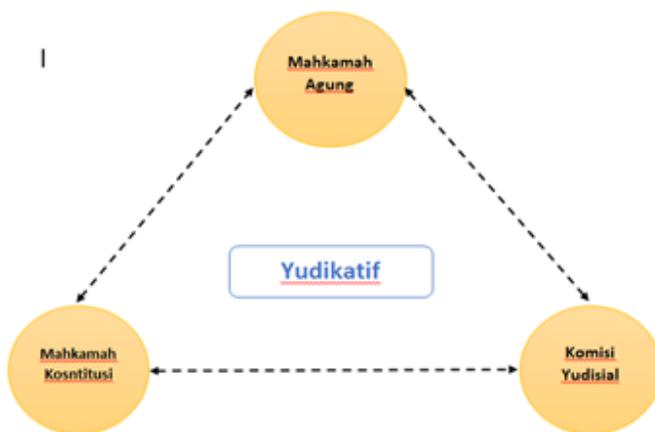
Saat ini Indonesia menerapkan konsep *trias politica* dalam sistem pemerintahan. Konsep *trias politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.²⁵⁵ Artinya konsep dari *Trias Politica* dari *Montesquieu* menawarkan suatu konsep mengenai kehidupan bernegara dengan

254 Gunawan Markus, (2008), *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif*, Jakarta: Visimedia, hlm. 70.

255 Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. cit.*, hlm. 152.

melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balances*), selain itu harapannya dapat membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewenang-wenangan. Maksud dengan pembagian kekuasaan tersebut adalah pembagian kekuasaan yang didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenis dan fungsinya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Gambar 7. Kekuasaan Yudikatif



Sumber : Kreasi Perumus

Kekuasaan Yudikatif (*Judicative Power*) atau kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan milik pemerintah yang berkewajiban dalam menertibkan serta mengawasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tidak hanya itu, kekuasaan yudikatif atau *Judicative Power* memiliki kewenangan untuk memberikan peradilan kepada masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam kekuasaan yudikatif terdiri dari Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) yang berwenang dalam memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan. Salah satu contoh penerapan kekuasaan yudikatif serta badan yudikatif di Indonesia adalah MK. Keberadaan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman di Indonesia tentu memiliki kewajiban khusus yang sangat berpengaruh bagi sistem ketatanegaraan

di Indonesia. Sehingga keberadannya perlu mendapat perhatian dalam rangka penataan lembaga negara diperubahan UUD NRI 1945 terbatas ini.

UUD NRI 1945 memberikan otoritas kepada MK untuk menjadi pengawal konstitusi. Mengawal konstitusi berarti menegakkan konstitusi yang sama artinya dengan menegakkan hukum dan keadilan. Sebab, UUD NRI 1945 adalah hukum dasar yang melandasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini MK memiliki kedudukan, kewenangan, serta kewajiban konstitusional menjaga atau menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum. Salah satu bukti contoh konkrit MK sebagai pengawal konstitusi adalah mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, yang hal ini sejalan dengan pendapat Dr. Maruarar,²⁵⁶ “Oleh karena konstitusi telah menjadi hukum tertinggi dan hukum dasar yang meletakkan batas konstitusional (*barrier*) atas seluruh kebijakan publik dan legislasi, maka setiap saat, dalam pelaksanaan kewenangan MK, kebijakan publik yang telah tersusun dalam norma Undang-Undang dapat diuji dalam proses penyelesaian sengketa di MK”.

MK merupakan salah satu pelaku kehakiman di Indonesia yang diamanatkan dalam pasal 24C ayat 1 dan ayat 2 UUD NRI 1945 memiliki kewenangan untuk mengadili tingkat pertama dan tingkat terakhir yang memiliki putusan bersifat final dan mengikat untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945. Putusan MK dapat disebut sebagai putusan yang berasaskan *erga omnes*. Hal ini yang menjadikan perbedaan pada putusan MK dengan putusan peradilan yang lainnya. Pengertian *erga omnes* sendiri menjelaskan bahwa putusan MK bersifat mengikat untuk seluruh warga negara Indonesia bukan hanya pihak yang bersengketa. Oleh karena itu, MK memiliki kedudukan untuk menjaga konstitusi dan menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum di Indonesia.

MK dibentuk dengan fungsi untuk menjamin tidak akan ada lagi produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstitusional warga terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstitusionalitasnya. Dalam penerapannya di ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 menegaskan bahwa anutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi. Adapun fungsi lain MK yakni

²⁵⁶ ICJR, (tanpa tahun), “Memahami Mahkamah Konstitusi sebagai The Guardian of the Constitution”, <https://learninghub.id/memahami-mahkamah-konstitusi-sebagai-the-guardian-of-the-constitution/> diakses pada tanggal 16 Juni 2021.

sebagai berikut;

- 1) Pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) yang berfungsi menjamin bahwasannya tidak ada ketentuan undang-undang yang bertentangan dengan UUD sebagai dasar negara dan hukum tertinggi;
- 2) Penafsir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*) yang berfungsi sebagai untuk menjamin dan mengarahkan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi dasar yang hidup dengan memenuhi perubahan zaman, perkembangan hidup, dan perubahan masyarakat;
- 3) Pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen constitutional right*) yang menjamin terpenuhinya perlindungan hak konstitusional terhadap warga negara Indonesia;
- 4) Pelindung ideologi negara (*the protector of states ideology*) yang menjamin produk hukum yang dibuat pembentuk undang-undang sesuai dan tidak bertentangan dengan Pancasila sebagai ideologi serta falsafah negara;
- 5) Pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*) yang berfungsi menjamin penyelenggaraan proses demokrasi sesuai dengan prinsip konstitusi dan konstitusionalisme

Berdasarkan UUD NRI 1945 Pasal 24 ayat (2) menyatakan “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.” Dengan hal ini, menjelaskan bahwasannya Indonesia memiliki lembaga peradilan konstitusi dalam rangka untuk mencegah tindakan yang sewenang-wenang ataupun penyalahgunaan wewenang dari aparat pemerintah yang berujung pada pencapaian keadilan bagi masyarakat melalui pemenuhan hak-hak konstitusi masyarakat.

Dasar terbentuknya Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia selain Mahkamah Agung terdapat pada pasal 24C UUD NRI 1945 yang berisi tentang Mahkamah Konstitusi menerangkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menangani masalah perkara tertentu dalam bingkai ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi bangsa sesuai dengan kehendak rakyat dan bingkai hukum bangsa Indonesia. Tercatat pada 2019 Untuk perkara pengujian

undang-undang, pada tahun 2019, MK telah mendaftarkan sebanyak 85 perkara. Sementara, terdapat 37 perkara yang didaftarkan tahun 2018 yang berlanjut pemeriksaannya di tahun 2019. Artinya, terdapat 122 perkara pengujian undang-undang yang masuk dan diproses MK sepanjang tahun 2019. Dari 122 perkara yang ditangani MK di tahun 2019, 92 perkara telah diputus hingga Desember 2019. Dengan demikian, memasuki tahun 2020 kemaren, terdapat 30 perkara pada tahun 2019 masih dalam proses pemeriksaan.²⁵⁷ Data tersebut dapat menggambarkan betapa kompetennya Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara yang banyak dalam kurun waktu tertentu. Oleh karena itu, perumus merumuskan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk dapat melakukan *judicial review* undang-undang yang berkaitan dengan PPHN dengan TAP MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara.

Mahkamah Konstitusi Negara Republik Indonesia merupakan *the guardian of the constitutional* yaitu MK sebagai pengawal maupun pengawas jalannya konstitusi di Indonesia. Artinya, bahwa tidak ada institusi lain yang berwenang menafsirkan konstitusi, kecuali MK. Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman memiliki fungsi dan wewenang yakni melakukan *Judicial Review* yaitu peninjauan dan atau pengujian kembali terhadap putusan badan legislasi dan atau eksekutif. Kewenangan MK terejawantahkan dalam konstitusi Negara Indonesia yakni pada pasal 24C UUD NRI 1945. Namun, dalam menguatkan kewenangan *judicial review* yang dimiliki MK tidak hanya pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tetapi juga pengujian Undang-Undang terhadap TAP MPR. Karena, terkait dengan kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia TAP MPR memuat peraturan yang bersifat publik atau bersifat privat. Dalam pembentukan norma hukum publik, harus dilakukan dengan lebih berhati-hati karena akan memberikan pengaruh yang luas kepada seluruh masyarakat baik pejabat negara maupun yang bukan pejabat negara, secara hierarki TAP MPR berada diatas Undang-Undang. Sedangkan secara historis TAP MPR dibentuk karena MPR adalah lembaga tertinggi negara dan MPR yang membentuk GBHN yang harus dilaksanakan oleh presiden.

Dalam keadaan seperti ini TAP MPR mengatur hal-hal yang bersifat umum dan publik. Sehingga merujuk kepada struktur normanya TAP MPR

²⁵⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (tanpa tahun), <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Mahkamah&menu=2> diakses pada 20 Juni 2021.

tersebut berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Maka dari hal tersebut Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar dan diatas Undang-Undang, artinya disini TAP MPR memiliki implikasi bahwa Tap MPR saat ini mempunyai kekuatan hukum yang kuat dari pada Undang-Undang. Setiap undang-undang dapat diuji terhadap TAP MPR mengenai PPHN ke Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dikarenakan dengan ditetapkannya PPHN yang menjadi pedoman penyelenggaraan negara, maka setiap peraturan perundang-undangannya pun harus diselaraskan. Selain itu, secara *Institutional Structure* TAP tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh MPR yang merupakan lembaga negara. Kedudukan lembaga negara dalam teori ini berada diatas masyarakat.²⁵⁸ Sehingga, TAP MPR memiliki kedudukan hukum. Sama halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara yang lain. Merujuk kepada teori hukum progresif, terdapat konsep *rule breaking*. *Rule Breaking* merupakan upaya penegak hukum untuk terbebas dari pola baku dan cara demikiran yang telah banyak terjadi atau telah umum dilakukan.²⁵⁹ Tidak hanya penegak hukum saja, namun dapat pula bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak hanya terpaku kepada landasan teoritis yang umum digunakan oleh kebanyakan pembentuk hukum, yaitu dengan menggunakan teori hierarki norma.

Dalam *rule breaking* untuk melakukan *searching for the truth* (pencarian kebenaran) maka diperlukan kajian makna yang lebih dalam yang dapat dijadikan ukuran baru yang artinya tentang memenuhi rasa keadilan. Untuk mengkaji makna tersebut maka perlu ada pertanyaan-pertanyaan yang bersifat mengukur seberapa pentingnya atau seberapa jauh nantinya peraturan perundangan-undangan tersebut dapat menciptakan seluas-luasnya keadilan. Maka TAP MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dengan hukum progresif kedudukan TAP MPR memiliki kedudukan yang kuat dan secara hukum tetap diakui. Karena, dengan adanya TAP MPR tersebut dapat menjangkau peraturan yang telah ditetapkan oleh MPR, dimana TAP tersebut tetap dapat memiliki peluang untuk menciptakan sebesar-besarnya keadilan. Merujuk pada pernyataan diatas

258 Maria Farida Indrati Soeprato, (2007), *Ilmu Perundang-Undang (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta:Kanisius.

259 Ibnu Sam Widodo, dkk, (2019), *Kedudukan TAP MPR Dalam Teori dan Praktik Ketatanegaraan, Jurnal Majelis*, hlm. 190.

yang dikemukakan oleh Ulpianus maka TAP MPR masuk dalam prinsip *alterum non laedere* yaitu keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak merugikan orang lain. Kerugian yang terjadi hanya kerugian konflik secara teoritis. Namun, keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat mengakomodasi peraturan-peraturan yang belum atau tidak diatur dalam Undang-Undang. Sehingga hal ini, perumus menambahkan substansi pada materi muatan penguatan MK pada pasal 24C UUD NRI 1945 sebagai berikut;

Rumusan Perubahan:

Pasal 24C

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

Dengan adanya perubahan kewenangan MK ini, akan berimplikasi pada Kewenangan *judicial review* yang dilakukan oleh lembaga yudisial, sehingga struktur pengujian dalam hierarki peraturan perundang-undangan lebih tertata. Penggunaan frasa “dan/atau” dalam pasal tersebut tidak menurunkan hierarki UUD NRI 1945 menjadi sejajar dengan TAP MPR, namun memiliki tujuan sebagai pembatas baju uji pengujian undang-undang. Perlu diketahui bahwasannya perumus merumuskan pasal ini tidak untuk menurunkan hajat UUD NRI 1945 sebagai konstitusi, melainkan agar tercipta kepastian hukum dalam *judicial review* Undang-undang terhadap TAP MPR. Dengan ini terdapat kepastian hukum bahwasanya MK hanya dapat berwenang melakukan pengujian UU, baik terhadap UUD NRI 1945 dan/atau terhadap TAP MPR. Dalam pelaksanaannya ketika dilakukan pengujian Undang-Undang terhadap TAP MPR dan/atau bisa memilih salah satu atau bisa langsung keduanya tanpa mengajukan dua permohonan. Apabila pengujian Undang-Undang dilakukan terhadap TAP MPR hanya mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara sedangkan terhadap UUD NRI 1945 berhubungan dengan hak konstitusionalitas. Perumus mengusulkan kembalinya PPHN sebagai haluan negara dalam bentuk produk hukum, PPHN untuk dimasukkan ke TAP MPR karena kelebihan dari TAP MPR itu sendiri sebagai berikut;

- Kedudukan hukum kuat, karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR berada di atas Undang-Undang;
- Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya dapat diselesaikan melalui Ketetapan MPR;
- Ketetapan MPR tidak dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Sebaliknya, Ketetapan MPR dapat dijadikan batu uji dalam pengujian Undang-Undang;
- Prosedur perubahan Ketetapan MPR lebih mudah daripada melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Dari kelebihan tersebut, perumus memberikan tambahan kekuasaan kewenangan kepada MK untuk menguji Undang-Undang terhadap TAP MPR, mengingat PPHN ini merupakan landasan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam bersinergi untuk menghidupi hajat banyak orang. sehingga hasil dari pernyataan tersebut, menghasilkan kewenangan baru pada MK sebagai berikut;

Gambar 8. Kewenangan Mahkamah Konstitusi



Sumber: *Kreasi Perumus*

Harapannya dengan adanya kewenangan MK dalam *judicial review* undang-undang terhadap TAP MPR dapat memastikan bahwa seluruh undang-undang yang dihasilkan sesuai dengan PPHN dan tidak terjadinya tumpang tindih dalam peraturan kebijakan PPHN.

9. Penambahan Frasa “Ruang Udara” dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pengaturan mengenai pemanfaatan atas kekayaan alam dimuat pada Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang juga merupakan wujud dari adanya hak penguasaan oleh Negara yang kemudian ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Rumusan pasal tersebut secara tegas mengatakan bahwa penguasaan sumber daya alam bukanlah untuk orang perorang melainkan untuk seluruh rakyat, dan jelas bahwa Negara berperan besar dalam mengatur perekonomian nasional.²⁶⁰ Dalam Ayat ini, terdapat 3 (tiga) elemen penting yaitu: (i) Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya; (ii) dikuasai oleh negara; (iii) digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Poin pertama hanya menyebutkan soal bumi dan air beserta segenap isinya, sedangkan wilayah dirgantara tidak disebut.²⁶¹ Meskipun dalam penafsirannya, hal ini mencakup keseluruhan sumber daya alam yang ada di darat, laut, dan udara beserta kekayaan

²⁶⁰ Arif Firmansyah, (2012), Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam membangun Perekonomian di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Hukum Volume XIII Nomor 1*, hlm. 265 (264-288).

²⁶¹ Jimly Asshididqie, *Konstitusi Ekonomi, Op. Cit.*, hlm.273.

alamnya yang bernilai ekonomis baik yang terkandung di dalam, bawah, maupun atasnya.²⁶²

Rumusan Naskah Asli:

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. ****)*

Berdasarkan perkembangan pada kemajuan pengetahuan dan teknologi, dirgantara (atau wilayah udara) juga mengandung banyak kekayaan yang bernilai ekonomis. Hal ini dapat dilihat pada kekayaan alam di wilayah udara yang bernilai ekonomis, seperti; jaringan telekomunikasi, jalur transportasi, dan burung-burung yang terbang di dalamnya; tidak terkecuali pula pada pencemaran udara yang dapat menyebabkan kerugian bernilai ekonomis.²⁶³ Dengan kata lain, wilayah udara juga berkaitan erat dengan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, perumus mengakomodasi wilayah udara tersebut sebagai frasa tambahan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945.

Rumusan naskah perubahan:

Pasal 33

- (3) Bumi, air, dan **ruang udara** serta kekayaan alam yang terkandung*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam perumusan UUD NRI 1945 dahulu, hal seperti ini belum terbayangkan seberapa penting wilayah udara secara ekonomis. Meskipun ide penambahan frasa “wilayah udara” telah diterima pada *draft* rumusan perubahan Pasal 33 Ayat (3), namun tidak dapat diselesaikan karena adanya kesepakatan baru untuk tidak mengubah sama sekali rumusan Pasal 33 Ayat (1), (2), dan (3) yang asli sebagai akibat mundurnya Mubyarto dari keanggotaan Tim Ahli bidang Ekonomi.²⁶⁴ Berdasarkan perkembangan zaman yang ditandai dengan kemajuan pesat pada pengetahuan serta teknologi, menjadi penting untuk menambahkan wilayah udara dalam rumusan Pasal 33 Ayat (3) ini. Hal ini mengingat bahwasanya wilayah udara juga merupakan kekayaan alam yang bernilai ekonomis bagi negara. Di satu sisi, ketentuan Pasal 10 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “*Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara*”. Ketentuan tersebut kemudian berkaitan dengan pernyataan Jimly Asshiddiqie:²⁶⁵

“Perumusan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang tidak melibatkan unsur udara dan ruang angkasa dianggap sebagai suatu kelemahan. Meskipun Pasal 10 UUD NRI 1945 menentukan bahwa terdapat kekuasaan angkatan udara dibawah kekuasaan pemerintahan Presiden, akan tetapi tidak terkait fungsi kekuasaan negara”.

Menilik pada istilah “ruang udara”, ruang udara masuk dalam kedaulatan suatu negara.²⁶⁶ Secara definitif, ruang udara merupakan ruang yang ada di bumi yang meliputi gas-gas udara yang dibutuhkan manusia untuk kelangsungan hidup.²⁶⁷ Secara historis, Indonesia sebagai pihak dalam perjanjian internasional memberikan pengakuan atas kedaulatan ruang udara bahkan telah mengundang dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang salah satunya mengenai penerbangan yang di dalamnya

264 *Ibid*, hlm. 276.

265 Daniel Suchron, (2017), *Menggugat Manudia dalam Konstitusi: Kajian Filsafat atas UUD 1945 Pasca Amandemen*, Jakarta: Rayana Komunikasindo, hlm. 21.

266 Elia Israel Simarankir, (2011), Analisis Status Yuridis Ruang Angkasa dari Perspektif Hukum Agraria Indonesia dan *Space Treaty 1967*, *Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul Volume 7 Nomor 2*, hlm. 3. (hlm. 1-21)

267 *Ibid*.

mengatur soal asas tentang kedaulatan negara atas ruang udara.²⁶⁸ Dalam cabang hukum internasional, terdapat ketentuan-ketentuan serta prinsip-prinsip yang berkaitan dengan hukum udara dan ruang angkasa (*Air and Outer Space Law*). Namun, Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 hingga saat ini belum mengatur mengenai penguasaan negara terhadap kekayaan alam atas ruang udara dan ruang angkasanya. Meskipun demikian, pengaturan-pengaturan baik mengenai ruang udara maupun ruang angkasa memang bukan merupakan bidang yang telah lama diatur dalam pengaturan internasional seperti halnya laut, bukan tidak mungkin hal ini tidak berdampak pada nilai ekonomis yang kemudian juga berdampak pada pengaturan terkait dengan penguasaannya.²⁶⁹ Perkembangan dunia saat ini memberikan kesadaran bahwasanya wilayah udara memang memiliki nilai ekonomis yang strategis, bahkan dalam aspek pertahanan serta keamanan suatu negara.²⁷⁰

Dalam hal ini, perumus tidak meninjau hanya berdasar pada teori monisme dengan anggapan bahwa hukum internasional merupakan hal yang utama dibandingkan dengan hukum nasional, pun juga tidak berdasar pada teori dualisme sebagai anggapan bahwa hukum internasional lebih rendah daripada hukum nasional.²⁷¹ Tetapi, perumus lebih memandang pada adanya suatu sinergitas antara hukum internasional dan hukum nasional dalam memaknai penggunaan unsur wilayah udara sebagai bentuk penguasaan Negara atas kekayaan alam demi kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Di sisi lain, merupakan suatu kebanggaan bahwa Indonesia memiliki sangat banyak kekayaan alam mulai dari aspek wilayah darat, laut, dan udara. Dapat dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang sempurna karena tidak semua negara memiliki tiga dimensi wilayah.²⁷² Hal ini kemudian berimplikasi pada legitimasi yang kuat bagi Indonesia

268 Ni'matul Huda, (2002), *Politik Ketatanegaraan di Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII, hlm. 49.

269 E. Saefullah Wiradipraja, (2014), *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, Bandung: Alumni, hlm. 98.

270 Sefriani, (2010), *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 192.

271 Elia Israel, *Op. Cit.*, hlm. 15.

272 E. Saefullah Wiradipraja, (2009), *Wilayah Udara Negara (State Air Territory) Ditinjau dari Segi Hukum Internasional dan Nasional Indonesia*, *Indonesian Journal of International Law Volume 6 Nomor 4*, hlm. 498.

sebagai sebuah negara yang luas.²⁷³ Sehingga, wilayah udara patut diperhitungkan dan ditafsirkan lebih luas lagi dengan menambahkan frasa terkait “ruang udara” dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3). Pengaturan akan hal ini penting untuk diatur dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, mengingat konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau perundang-undangan lainnya.²⁷⁴

10. Penambahan Pasal 33A Kedaulatan Pangan

Pangan menjadi salah satu fokus pemerintah saat ini dalam memulihkan perekonomian Indonesia melalui peningkatan produktivitas pangan.²⁷⁵ Hal ini disebabkan karena sektor pertanian dan ketahanan pangan merupakan dua hal vital bagi pembangunan perekonomian nasional. Lemahnya ketahanan pangan akan menimbulkan kemiskinan yang faktor utamanya adalah tidak meratanya ketersediaan pangan. Padahal, petani juga menjadi aktor dalam menopang perekonomian nasional melalui ketersediaan pangan yang mencukupi. Ketahanan pangan yang mandiri, berdaulat, berkelanjutan, dan mensejahterakan merupakan prioritas pembangunan Indonesia di masa depan yang menjadi tantangan tersendiri bagi bangsa. Permasalahan terkait dengan pangan pada umumnya diakibatkan oleh terbatasnya lahan pertanian, rendahnya kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dalam sektor pertanian, kurang efektifnya teknologi pertanian, serta kurang meratanya infrastruktur pertanian.²⁷⁶

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, jika menilik pada keberhasilan pada awal Repelita IV pada tahun 1984, Indonesia mencapai keberhasilan pada bidang ekonomi terkait dengan pencapaian pada swasembada beras. Tercapainya swasembada beras ini ialah pada setahun setelah Repelita III yang mengamanatkan tercapainya swasembada

273 Endang Puji Lestari, (2015), Rekonsepsi Hak Penguasaan Negara Atas Wilayah Udara Ditengah Kebijakan Liberalisasi Penerbangan, *Jurnal Rechtsvinding BPHN Volume 4 Nomor 2*, hlm. 328.

274 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 19.

275 Inang Jalaludin Shofihara, (2021), “Mentan: Kementan Fokus pada Intervensi Peningkatan Produktivitas Pertanian pada 2021”, <https://money.kompas.com/read/2021/02/09/131508526/mentan-kementan-fokus-pada-intervensi-peningkatan-produktivitas-pertanian-pada?page=all> diakses pada 20 Juni 2021.

276 Leonardo Teguh Sambodo, Ichsan Zulkarnaen, (2018), Mewujudkan Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan, *Jurnal Majelis: Meida Aspirasi Konstitusi Edisi 08*, hlm. 61.

pangan.²⁷⁷ Berkaitan dengan pentahapan pembangunan ekonomi dalam Pembangunan Jangka Panjang 1 (PJP I) pada masa Presiden Soeharto, pembangunan ekonomi berkaitan dengan sektor pertanian terdapat dalam Repelita Pertama yang menitikberatkan pada sektor industri yang juga mendukung sektor pertanian. Kemudian, pada Repelita Kedua yang menitikberatkan pada peningkatan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku. Selanjutnya, pada Repelita Ketiga yang menitikberatkan pada swasembada pangan dan peningkatan industri pengolah bahan baku menjadi barang jadi. Lalu, pada Repelita Keempat yang menitikberatkan pada usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan peningkatan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri. Terakhir, yaitu pada Repelita Kelima yang menitikberatkan pada pemantapan swasembada pangan serta produksi hasil pertanian lainnya serta sektor industri terkait dengan pertanian.²⁷⁸

Terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat ini juga merupakan perwujudan kesejahteraan rakyat terutama pada para petani, yang menjadi salah satu misi yang termuat dalam Naskah GBHN. Sehingga, hal ini perlu untuk ditetapkan kembali dalam PPHN sebagai arah penyelenggaraan pembangunan nasional nantinya. Untuk itu, perumus menambahkan pasal baru mengenai kedaulatan pangan yaitu Pasal 33A dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.

Rumusan Pasal Baru:

Pasal 33A

- (1) Negara memenuhi dan melindungi hak atas pangan bagi setiap warga negara.*
- (2) Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan, ketahanan pangan, dan kemandirian pangan secara berkelanjutan.*
- (3) Produksi pangan diselenggarakan atas dasar kesejahteraan seluruh rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam hal pengelolaan pertanian yang mencakup produksi, distribusi, dan konsumsi pangan.*

277 Bambang Prijambodo, (2018), Pentahapan Sasaran Jangka Panjang, Menengah, dan Pendek, *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 08*, hlm. 4.

278 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Penambahan pasal ini dimaksudkan untuk memantapkan kedaulatan pangan di Indonesia yaitu dengan memasukkan Kedaulatan Pangan ke dalam Konstitusi serta menjadikan Kedaulatan Pangan sebagai fokus dalam pelaksanaan PPHN. Hal ini mengingat pada sektor pertanian dan kebutuhan akan pangan menjadi sektor penggerak pertumbuhan perekonomian. Pangan juga merupakan kebutuhan dasar manusia yang juga berkaitan pada pemenuhan hak asasi manusia. Hak atas pangan merupakan perwujudan dari kedaulatan pangan yang di dalamnya mencakup soal peningkatan kesehatan bagi setiap orang serta hak atas memproduksi sendiri pangannya sesuai dengan budaya atau kearifan lokal yang dimilikinya. Dapat dikatakan bahwa kedaulatan pangan dengan pemenuhan hak atas pangan merupakan hak yang dijamin sebagai hak konstitusional rakyat sehingga negara berkewajiban dalam memenuhi serta melindungi hak tersebut.²⁷⁹

Petani sebagai aktor utama yang memegang peranan penting berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan menjadi dasar dalam kedaulatan pangan. Hal ini sebagai perwujudan bagi kesejahteraan petani kecil yang selama ini masih menjadi persoalan. Persoalan ini seringkali merupakan persoalan klasik seperti keterbatasan akses terhadap pasar, permodalan, serta informasi terhadap penggunaan teknologi.²⁸⁰ Konsep kedaulatan pangan yaitu mendukung secara penuh pertanian berbasis prinsip diversifikasi pangan yang disesuaikan kepada pola-pola pertanian yang ditentukan oleh dirinya sendiri. Dengan kata lain, kedaulatan pangan tidak hanya menjadikan petani sebagai fokus utamanya, tetapi juga berfokus pada pangannya, serta dengan berfokus pada jalan mencapainya (*defining the way to realize it*).²⁸¹ Kedaulatan pangan berarti ialah berfokus pada faktor keterbatasan akses terhadap pangan dan penguasaan lahannya serta perlindungan bagi petani lokal.²⁸² Tidak hanya itu saja, perwujudan

279 Syahyuti, dkk., (2015), Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasioanl, *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 33 Nomor 2*, hlm. 103. (95-109)

280 Cahya Dicky Pratama, (2020), “Tantangan Mewujudkan Ketahanan Pangan di Indonesia”, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/11/30/171915369/tantangan-mewujudkan-ketahanan-pangan-di-indonesia?page=all> diakses pada 20 Juni 2021.

281 Glopolis, (2013), “Food Sovereignty as a Way to Achieve Food Security: Small Steps in the Czech Republic towards Sustainable Agricultural Production and Consumption”, <http://glopolis.org/en/articles/food-sovereigntyway-achieve-food-security/> diakses pada 20 Juni 2021.

282 Syahyuti, *Op. Cit.*

kedaulatan pangan itu sendiri adalah ketika kebijakan pangan di Indonesia dikendalikan sendiri oleh negara, sehingga sepenuhnya atas dasar perwujudan kesejahteraan petani lokal.

Kemudian, konsep kedaulatan pangan diimbangi dengan konsep ketahanan pangan dalam artian kedaulatan pangan sebagai upaya dalam menjamin dan mewujudkan ketahanan pangan. Ketahanan pangan dalam rumusan pasal tersebut merupakan tujuan (*setting the goal*) setelah terjadinya proses pencapaian tujuan yang tercakup pada kedaulatan pangan tersebut. Tujuan tersebut menitikberatkan pada ketersediaan pangan yang berkualitas serta berkaitan pada kondisi akses kepada pangan.²⁸³

Selanjutnya, kemandirian pangan menitikberatkan pada pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam yang tersedia. Kemandirian pangan akan terwujud apabila negara dapat mengurangi ketergantungan bahan pangan oleh negara lain. Sehingga, bahan pangan yang dihasilkan dalam negeri menjadi tumpuan bagi kualitas ketersediaan pangan di Indonesia dan memiliki daya saing bagi negara-negara lainnya. Dalam pelaksanaan ketiga hal ini pun dimaksudkan sebagai pemenuhan kesejahteraan bagi setiap orang. Karenanya, produksi pangan diselenggarakan atas dasar kesejahteraan seluruh rakyat dengan memperhatikan peningkatan status kesehatan dan mendorong peningkatan kesehatan individu.²⁸⁴

283 Jennifer Clapp, (2014), Food Security and Food Sovereignty: Getting Past the Binary, *Dialogue in Human Geography Volume 4 Issue 2*, hlm. 208.

284 Tatang Muttaqin, dkk., 2018, Urgensi Percepatan Pembangunan SDM dan Penguasaan IPTEK, *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 08*, hlm. 39.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

UUD NRI 1945 menegaskan bahwasanya konstitusi sebagai norma dasar yang menjadi pegangan dalam penyelenggaraan kekuasaan suatu negara. Sehingga, nilai-nilai yang terkandung dalam UUD NRI 1945 menjadi landasan dalam memenuhi kebutuhan ketatanegaraan Indonesia. Seiring perkembangan masyarakat yang dinamis, ketentuan yang terkandung dalam UUD NRI 1945 juga dapat mengikuti arus perkembangan tersebut, hal ini pula yang kemudian perlu dijaga serta dipelihara agar sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat Indonesia.

Namun, tidak dapat disangkal bahwa suatu konstitusi juga memerlukan perubahan. Mengingat masyarakat selalu berubah mengikuti perkembangan arus serta tantangan yang selalu berubah pula, maka dari itu konstitusi pun juga perlu membuka kemungkinan adanya perubahan. Berangkat dari hal inilah, dilihat dari kepentingan dan aspirasi masyarakat, masih terdapat persoalan mengenai kondisi penyelenggaraan negara terutama pembangunan negara sebagai wujud pemenuhan kesejahteraan seluruh rakyat.

Naskah Akademik Rancangan Perubahan UUD NRI 1945 telah menggambarkan mengenai berbagai pemikiran atau argumentasi ilmiah mengenai pembentukan kembali sebuah haluan negara yaitu Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah pedoman penyelenggaraan pembangunan nasional. Pemikiran-pemikiran tersebut merupakan solusi terhadap permasalahan yang ada. Oleh sebab itu, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Pancasila yang tercantum dalam UUD NRI 1945 menjiwai keseluruhan isi peraturan dasar tersebut. Sehingga, dalam hal membuat peraturan perundang-undangan haruslah selaras dan sejiwa dengan Pancasila. Perumus menegaskan bahwa tidak ada terjadi perubahan pada dasar negara Indonesia yaitu Pancasila dalam Perubahan UUD NRI 1945.
2. MPR merupakan lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal ini merupakan konsekuensi sejak diadakannya amendemen UUD NRI 1945. Kewenangan MPR pasca amendemen

berimplikasi pada dihapuskannya kewenangan MPR dalam membentuk GBHN. Dalam Perubahan UUD NRI 1945 ini perumus mengembalikan kewenangan MPR dalam membentuk haluan negara bersama Presiden melalui TAP MPR terkait dengan PPHN sebagai bentuk penguatan kewenangan MPR. Selain itu, MPR diberikan kewenangan untuk membentuk suatu komisi yaitu Komisi Haluan Negara sebagai pengkaji dari adanya rumusan pembentukan PPHN.

3. PPHN sebagai nomenklatur yang menggantikan istilah GBHN saat ini perlu dihidupkan kembali sebagai penataan arah pedoman penyelenggaraan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. PPHN diperlukan sebagai langkah dalam membuat perencanaan pembangunan yang terselenggara secara konsisten dan berkesinambungan serta sinkronisasi antara pembangunan pusat dan daerah. Dalam pembentukannya, MPR tetap melibatkan Presiden sebagai pelaksana pembangunan nantinya.
4. Pembangunan daerah tidak terlepas dari sumber potensi wilayahnya masing-masing yang dapat meliputi sumber daya alam serta potensi kearifan lokal. Potensi-potensi tersebut dapat menjadi sumber pendapatan yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, pemerintah daerah perlu optimal dalam pembangunan daerah karena sejatinya pembangunan nasional bertumpu pada pembangunan seluruh wilayah, tidak terkecuali pada pembangunan setiap daerah.
5. Dalam hal pembangunan daerah, DPD merupakan lembaga yang merupakan wadah aspirasi daerahnya masing-masing. Pembangunan daerah juga merupakan aspek penting dalam pembangunan nasional. Oleh karenanya, diperlukan adanya penguatan terhadap keberadaan DPD sebagai bentuk kanalisasi untuk mewujudkan desentralisasi, yaitu dengan memberikan peran kepada masing-masing daerah untuk mengelola sumber daya dan sumber pendapatan di daerah guna mewujudkan aspirasi masyarakat.
6. APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Dalam rancangan APBN, DPR berhak untuk menolak rancangan anggaran yang ada. Namun, ketentuan yang termaktub dalam UUD NRI 1945 tidak memuat alasan yang jelas. Oleh karena itu, perumus menambahkan alasan terkait dengan penolakan

rancangan APBN yang tidak sesuai dengan PPHN.

7. Keberadaan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman di Indonesia memiliki pengaruh bagi sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sehingga keberadaannya perlu mendapat perhatian dalam rangka penataan lembaga negara. Dalam hal pembentukan PPHN, penguatan tersebut adalah melalui penambahan kewenangan MK yaitu kewenangan menguji TAP MPR. Sehingga, penguatan ini dalam hal mengembalikan lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum di Indonesia.
8. Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, belum terbayangkan soal betapa pentingnya wilayah udara secara ekonomis bagi negara dalam Pasal 33. Berdasarkan perkembangan zaman yang ditandai dengan kemajuan pesat pada pengetahuan serta teknologi, maka penting untuk menambahkan frasa “wilayah udara” mengingat wilayah udara juga mengandung banyak kekayaan yang bernilai ekonomis seperti jaringan telekomunikasi, jalur transportasi, dan burung-burung yang terbang di dalamnya, tidak terkecuali pula pada pencemaran udara yang dapat menyebabkan kerugian bernilai ekonomis.
9. Petani merupakan salah satu aktor dalam menopang perekonomian nasional melalui ketersediaan pangan yang mencukupi. Kedaulatan pangan merupakan prioritas pembangunan Indonesia di masa depan. Terwujudnya kebutuhan pangan tentu berkaitan dengan perwujudan kesejahteraan rakyat terutama pada petani. Oleh karenanya, perumus menambahkan materi muatan pasal baru terkait dengan kedaulatan pangan dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Hal ini ini guna memantapkan kedaulatan pangan di Indonesia dengan menjadikan kedaulatan pangan sebagai fokus dalam pelaksanaan PPHN nantinya.
10. PPHN saat ini menitikberatkan pada pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Hal ini kemudian berimplikasi pada perwujudan *Good Governance* sebagai ciri penyelenggaraan publik yang memiliki responsivitas tinggi terhadap apa yang menjadi persoalan dan kebutuhan masyarakat. Sehingga, negara memainkan peran kunci dalam mewujudkan pemerataan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, maka dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu perubahan terhadap UUD NRI 1945 dalam menyempurnakan struktur ketatanegaraan berdasarkan permasalahan yang terjadi.
2. Perlu melibatkan setiap elemen masyarakat sebagai bentuk keterbukaan serta partisipasi publik dalam setiap proses pembentukan peraturan sebagai pelaksanaan prinsip demokrasi. Langkah yang dapat ditempuh ialah mewadahi masyarakat dalam memberikan aspirasinya melalui kegiatan sosialisasi bersama masyarakat.
3. Permasalahan yang muncul sebagai implikasi ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD NRI 1945 yang masih dapat dikatakan belum sempurna, dapat dilakukan perubahan namun secara terbatas terhadap UUD NRI 1945. Hal ini melihat pada keterkaitan MPR sebagai lembaga yang membentuk PPHN bersama Presiden. Perubahan ini juga didasarkan pada inisiatif lembaga MPR sebagai pemegang kekuasaan dalam mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945.
4. Perlu peninjauan, pengkajian, dan pengkritisan lebih lanjut terhadap pembentukan kembali haluan negara sebagai pedoman arah penyelenggaraan negara untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya permasalahan lain terkait dengan pembentukan Haluan Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: X/MPR/1998 Tentang Pokok Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

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

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Butir-butir Pengamalan Sila Pancasila.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Literatur

- Abdulgani, R. (1964). *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*. Jakarta: Yayasan Prapantja.
- Ali, A. (2008). *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Amir, H. T., & dkk. (2003). *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono, Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Jakarta: Indo Hill Co .
- Andryan. (2019). *Reformulasi: Kebijakan Haluan Negara: Garis Kebijakan Politik Nasional dan Revitalisasi Penguatan MPR*. Medan: Enam Media.
- Ardiwisastra, Y. B. (2012). *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: PT. Alumni.
- Asshiddiqie, J. (2004). *Format Kelembagaan Negara Dan Pergesaran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Asshiddiqie, J. (2012). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Azhari. (1995). *Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Badan Pengkajian MPR RI. (2018). *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: MPR RI.
- Bagus, L. (1998). *Kamus Filsafat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bakrie, C. R. (2007). *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Bakry, N. M. (2010). *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Bambang Sadono, d. (2018). *Kajian Akademik Penegasan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Basah, S. (1997). *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Basyeban, A. (2008). *Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Simbur Cahaya.
- Benn, S., & Peter, R. (1959). *Principle of Political Thought*. New York: Colliner Book.
- Bertens, K. (1994). *Sejarah Filsafat Yunani*. Yogyakarta: Kanisius.

- Bratakusumah, & Supriady, D. (2003). *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* .
- Budihardjo, M. (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiharjo, M. (1998). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta.
- Caesar, L. Z. (2017). *Implementasi Asas Kesejahteraan Menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Malang: UMM Institutional Repository.
- Cameron, O. (1988). *The Influence of The U.S. Constitution on Pacific Nations*. The Asia Foundation.
- Dahlan Thaib, J. H. (1999). *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Djamin, D. (2007). *Pengawasan dan Pelaksanaan Undang-Undang Lingkungan Hidup: Suatu Analisis Sosial*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dotomuljono, S. (1985). *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*. Jakarta: Erlangga.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Fatmawati. (2011). Hubungan DPR dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang. *Telaah Sejawat RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-politics machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

- Fuady, M. (2009). *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- Gaffar, J. M. (2012). *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Gardner, B. A. (1999). *Black Law Dictionary (Seven Edition)*. St. Paul MN: West Publishing Co. .
- Gardner, K., & Lewis, D. (1996). *Anthropology, Development and the Crisis of Modernity*. London: Pluto Press.
- H.R., R. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Haan, .. D. (1956). *Staatsidee, dalam: M. L. Bodlaender Politiea, Grote mannen over staat en maatschappij*. Amsterdam/Brussels/London/New York: Elsavier.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Bina Ilmu.
- Hadjon, P. M. (1996). *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia: Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Mertosoewignjo*. Jakarta: Media Pratama.
- Hamid, A. F. (2017). DPD RI dan Masa Depan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Ketatanegaraan Volume 3*.
- Hamidi, J. (2009). *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Hartono, S. (2006). *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni.
- Huda, N. (2002). *Politik Ketatanegaraan di Indonesia, Kajian Terhadap*

Dinamika Perubahan UUD 1945. Yogyakarta : FH UII.

- Huda, N. (2005). *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, N. (2019). *Presiden & Pembantu Presiden dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Ibrahim, J. (2005). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya: Bayumedia Publishing.
- Ilmar, A. (2004). *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Indra J. Piliang, T. L. (2006). *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Isra, S. (2009). *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi : Catatan Hukum*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Jakarta, T. I. (2003). *Pendidikan Kewargaan (Civic Eduatin) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Jasin, o. (2014). *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Deepublish.
- Jazim Hamidi, M. (2008). *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Joeniarto. (1968). *Negara Hukum*. Yogyakarta: YBPGM.
- Juniarto. (1990). *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Jurdi, F. (2014). *Ilmu Politik Ideologi dan Hegemoni Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Kaelan. (2010). *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Koesoemahatmadja, D. H. (1979). *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Alumni.
- Latif, Y. (2016). *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila)*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Librayanto, R. (2008). *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: PUKAP.
- M.D, M. (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. (2018). *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Manan, B. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.
- Markus, G. (2008). *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif*. Jakarta: Visimedia.
- Mcllwain, C. H. (1966). *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York: Cornell University Press.
- MD, M. (2010). *Membangun Politik Hukum, Meneggakan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Moh. Kusnardi-Bintan, R. S. (1978). *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia.
- MPR RI. (2014). *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI.

Muhtaj, M. E. (2005). *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2008). *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III (jilid 2) Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Nurtjahjo, H. (2005). *Ilmu Negara*. Jakarta: PT Grafindo Persada.

Peaslee, A. J. (1950). *Constitutions of Nation*. New Heaven: The Rumford Press.

Pokja Penyusunan DPHN 2020. (2020). *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM*. Jakarta Timur: Percetakan Pohon Cahaya.

Rahardjo, S. (2007). *Mendudukan Undang-Undang Dasar (Suatu Pembahasan dari Optik Hukum Umum)*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Rukiyati, P. L. (2013). *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: UNY Press.

Sagala, B. B. (1982). *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Sedyawati, E. (2013). *Warisan Masa Lalu dan Penciptaan Hari Ini*. Jakarta: PT Rajagrafindo.

Sefriani. (2010). *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Sibuea, H. P. (2014). *Ilmu Negara*. Jakarta: Erlangga.

- Sirajudin, & Winardi. (2016). *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Siswanto, A. D. (2010). *Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Belanja Kementerian/Lembaga TA*. Policy Paper Pusat Kebijakan APBN.
- Sjarif, A. (1997). *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik membuatnya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soedarsono, S. (2012). *Nation and Character Building di Bumi Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Soehino. (1991). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, S. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- Soemantri, S. (1978). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Soemantri, S. (1986). *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- Soeprapto, M. F. (1998). *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius.
- Soeprapto, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soerjono Soekanto, S. M. (2007). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Strong, C. F. (2004). *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia (terjemahan)*. Bandung: Nuanda dan Nusa Media.

- Subandi. (2011). *Ekonomi Pembangunan*. Bandung: Alfabeta.
- Suchron, D. (2017). *Menggugat Manudia dalam Konstitusi: Kajian Filsafat atas UUD 1945 Pasca Amandemen*. Jakarta: Rayana Komunikasindo.
- Suharto, E. (2006). *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa.
- Sunarso. (2013). *Perbandingan Sistem Pemerintahan*. Yogyakarta: Ombak.
- Sunggono, B. (2003). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Surbakti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Thaib, D. (2000). *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Liberty.
- Tim ICCE UIN Jakarta. (2003). *Pendidikan Kewargaan (Civic Eduatin) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Tutik, T. T. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Ubaedillah, A. (2015). *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- United Nations Development Programme. (1997). *Reconceptualising Governance: Discussion Paper*. New York: Department of Public Affairs.

Usman, S. (2004). *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wahyono, P. (1992). *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, Pancasila Sebagai Ideologis Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP7.

Wahyono, P. (1995). *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Ghalia.

Wiradipraja, E. S. (2014). *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*. Bandung: Alumni.

Artikel Jurnal

Agustian, T. (2017). Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS PascPutusan Mahkamah Konstitusi dalam Rangka Mengawal Tegaknya Konstitusi Negara . *UBELAJ Volume 2 Nomor 2*, 103-121.

Akbar, M. F. (2019). Peran Komunikasi Dalam Pembangunan Masyarakat . *Komunika Volume 2 Nomor 2* , 111-127.

Akhmaddhian, S. (2018). Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik untuk Mewujudkan Good Governance. *Journal of Multidisciplinary Studies Volume 9 Nomor 1*, 30-38.

Alam, A. S. (2020). Comparison of Nurcholis Madjid and A. Hasyim Muzadi's Thoughts on Renewal in Indonesia. *International Journal Of Islamic Khazanah Volume 10 Nomor 1*, 1-10.

Arbi, H. M. (2013). UUD 1945 dan GBHN sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional. *Variasi Volume 4 Nomor 12*, 1-10.

Ardilafiza. (2016). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam

Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Majelis MPR RI Edisi 4*.

- Arliman, L. (2016). Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Lex Journalica Volume 13 Nomor 3*, 158-170.
- Arrsa, R. C. (2018). Reformulasi Haluan Negara Model GBHN dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah. *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 12*, 149-166.
- Asshiddiqie, J. (2003). Makalah Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945,. *Prosiding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*. Denpasar.
- Attamimi, A. H. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Disertasi
- Attamimi, A. H. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Azhar, M. (2015). Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara. *Notarius Edisi 08 Nomor 2*, 274-287.
- Brata, I. B. (2011). Kearifan Budaya Lokal Perekat Identitas Bangsa. *Jurnal bakti Saraswati Volume 5 Nomor 1*, 9-16.
- Clapp, J. (2014). Food Security and Food Sovereignty: Getting Past the Binary. *Dialogue in Human Geography Volume 4 Issue 2*, 206-211.
- Efi Yulistyowati, E. P. (2017). Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah

- Amandemen. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya Volume 18 Nomor 2*, 328-338.
- Efriza. (2019). Refleksi: Menghidupkan Kembali Eksistensi MPR dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Volume 10 Nomor 2*, 59-70.
- Entah, A. R. (2016). Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila. *Law Research Review Quarterly Volume 2 Nomor 1*, 534-542.
- Febriansyah, F. I. (2016). Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Tulungagung. *Perspektif Volume 21 Nomor 3*, 220-229.
- Firmansyah, A. (2012). Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam membangun Perekonomian di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Hukum Volume XIII Nomor 1*, 264-288.
- Gusmansyah, W. (2017). Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah. *Allmarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam Volume 2 Nomor 2*, 123-134.
- Hadjon, P. M. (2001). LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran untuk Demokrasi dan Good Governance. *Workshop and Seminar Good Governance, Utrecht University-Airlangga University*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Hadjon, P. M. (2015). Peradilan Tata Usaha Negaradalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 4 Nomor 1*, 51-64.
- Hakim, L. (2019). Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia). *Jurnal Majelis Edisi 12*, 107-126.

- Haliim, W. (2016). Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif. *Jurnal Masyarakat Indonesia Volume 42 Nomor 1*, 19-29.
- Hidayat, A. (2020). Manfaat Pelaksanaan Pemilu untuk Kesejahteraan Masyarakat. *Politicon: Jurnal Ilmu Politik Volume 2 Nomor 1*, 61-74.
- Isra, S. (2016). Wacana Menghidupkan GBHN. *Jurnal Majelis MPR RI Edisi 4*.
- Julpikar. (2016). Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penetapan Dan Pengawasan APBN Di Indonesia. *Jurnal Hukum De Lega Lata Volume I Nomor 1*, 162-183.
- Kameo, J. (2020). Penguatan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Keadilan Bermartabat. *Jurnal Majelis Edisi 03*, 57-86.
- Kumoro, G. B. (2019). Pelaksanaan Tugas Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Dalam Memeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. *Diponegoro Law Journal Volume 8 Nomor 11*, 347-359.
- Lestari, E. P. (2015). Rekonsepsi Hak Penguasaan Negara Atas Wilayah Udara Ditengah Kebijakan Liberalisasi Penerbangan. *Jurnal Rechtsvinding BPHN Volume 4 Nomor 2*, 327-343.
- Maarif, S., Azis, A., & Setiani, P. (2013). Pembangunan Nasional: Kearifan Lokal sebagai Sarana dan Target Community Building untuk Komunitas Ammatoa. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Volume 26 Nomor 3*, 167-181.
- Mahdi, I. (2018). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Volume 2 Nomor 1*, 1-18.

- Muntoha. (2009). Demokrasi dan Negara Hukum. *Jurnal Hukum Volume 16 Nomor 3*, 379-395.
- Muttaqin, T., & dkk. (2018). Urgensi Percepatan Pembangunan SDM dan Penguasaan IPTEK. *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 08*, 33-48.
- Ni Nyoman Sri Ayu Lestari, I. W. (2015). Pengaruh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (Apbn) Terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. *e-Journal Bisma Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Manajemen Volume 4 Nomor 1*, 24-33.
- Nugraha, H. S. (2019). Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal VeJ Volume 5 Nomor 1*, 191-217.
- Pramono, M. F. (2016). Komunikasi Pembangunan dan Media Massa: Suatu Telaah Historis, Paradigmatik dan Prospektif. *Jurnal Komunikasi Volume 1 Nomor 1*, 39-54.
- Prijambodo, B. (2018). Pentahapan Sasaran Jangka Panjang, Menengah, dan Pendek. *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi 08*, 1-8.
- R. Tumengkol, A. (2015). Kebijakan Pemerintah Dan Pertanggungjawabannya Dalam Rangka Good Governance. *Lex Administratum Volume 3 Nomor 1*, 107-115.
- Rahmatullah, I. (2013). Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum Volume 1 Nomor 2*, 216-226.
- Retnowati, E. (2012). Keterbukaan Informasi Publik dan God Governance (Antara Das Sein dan Das Sollen). *Jurnal Perspektif Volume 17 Nomor 1*, 54-61.
- Ristiawati, R. (2018). Pertanggungjawaban Presiden Menurut Sistem

Ketatanegaraan Setelah Perubahan UUD 1945. *Badamai Law Journal Volume 3 Nomor 1*, 145-177.

Roleh, A. F. (2018). Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Lex Privatum Volume 5 Nomor 10*, 75-82.

Sambodo, L. T., & Zulkarnaen, I. (2018). Mewujudkan Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan. *Jurnal Majelis: Meida Aspirasi Konstitusi Edisi 08*, 55-68.

Sarbi, S. (2013). Sumber Daya Alam, Lingkungan dan Pembangunan kabupaten Polewali Mandar. *Jurnal Papatuzdu Volume 6 Nomor 1*, 21-28.

Scheppele, K. L. (2003). Law In A Time of Emergency: States Of Exception and The Temptations Of 9/11. *Journal Of Constitutional Law Volume 6 Nomor 5*, 1001-1083.

Setyadi, B. (2007). Pembentukan Peraturan Daerah. *Academia Volume 5 Nomor 2*, 1-17.

Sidharta, B. A. (2004). Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum. *Jentera : Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Edisi 3 Tahun II*.

Simarankir, E. I. (2011). Analisis Status Yuridis Ruang Angkasa dari Perspektif Hukum Agraria Indonesia dan Space Treaty 1967. *Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul Volume 7 Nomor 2*, 1-21.

Siswoyo, D. (2013). Pandangan Bung Karno Tentang Pancasila dan Pendidikan. *Jurnal Cakrawala Pendidikan Volume 32 Nomor 1*.

Sorik, S., & Aulia, D. (2020). Menata Ulang Relasi MPR dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara. *Jurnal Konstitusi Volume 17 Nomor 2*, 372-387.

- Subkhan, I. (2014). GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Jurnal Aspirasi Volume 5 Nomor 2*, 131-143.
- Sudirman. (2013). Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945). *Jurnal Hukum Magister Ilmu Hukum dan Kenotariatan*, 1-27.
- Sudirta, I. W. (2017). Menuju Parlemen Dua Kamar: Pemikiran Penguatan DPD Melalui Amandemen UUD 1945. *Jurnal Ketatanegaraan Volume 3*.
- Sudirta, I. W. (2020). Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Yuridis Volume 7 Nomor 2*, 258-278.
- Sudirta, I. W. (2020). Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Yuridis Volume 7 Nomor 2*, 258-278.
- Sulardi. (2018). Kewenangan MPR, GBHN Dan RPJPN Setelah Perubahan UUD. *Jurnal MPR Edisi 12*.
- Suparto. (2019). Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam. *Hukum Islam Volume 19 Nomor 1*, 134-149.
- Supriyadi. (2020). *Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi, dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia: Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis. S.H. Enam Media.*
- Susanto, M. (2016). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensiil Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE Volume 17 Nomor 3*, 427-445.

- Syahyuti, & dkk. (2015). Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional. *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 33 Nomor 2*, 95-109.
- Syamsuddin. (2018). Tinjauan Politik Islam Terhadap Teori Trias Politica. *Al Qisthâs; Jurnal Hukum Dan Politik Volume 9 Nomor 1*, 43-61.
- Tyas, A. A., & Ikhsani, K. T. (2015). Sumber Daya Alam & Sumber Daya Manusia Untuk Pembangunan Ekonomi Indonesia. *Forum Ilmiah Volume 12 Nomor 1*, 1-15.
- Wantu, F. M. (2012). Mewujudkan kepastian hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata. *Jurnal Dinamika Hukum Volume 12 Nomor 3*, 479-489.
- Widodo, I. S., & dkk. (2018). Disefisiensi Peniadaan Gbhn Dan Ketersediaan Ruang Peletakannya Kembali Pada Kerangka Hukum Di Indonesia. *Jurnal MPR Edisi 12*.
- Wiradipraja, E. S. (2009). Wilayah Udara Negara (State Air Territory) Ditinjau dari Segi Hukum Internasional dan Nasional Indonesia. *Indonesian Journal of International Law Volume 6 Nomor 4*, 495-503.
- Yessi Anggraini, A. Y. (2015). Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Fiat Justisia Volume 9 Nomor 1*, 73-87.

Tesis/Disertasi

- Mahdi, I. (2012). *Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya: Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Nggil, N. M. (2013). *Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Tesis

Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Prosiding Seminar/Konferensi/Rapat/Pidato

- Isrok. (2011). Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan. *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Prijambodo, B. (2017). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara. *Rapat Pleno Badan Pengkajian MPR-RI*, (p. 6). Makassar.
- Soemantri, S. (1995). “Makalah” Wawasan Akar Kerakyatan dan Strategi Pengukuhannya Melalui Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 Dilihat dari Aspek Hukum. *Seminar Sehari*, (p. 65). IIPS.
- Sulaksono, T. (n.d.). Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan. *Seminar UMY*, (pp. 1-6). Yogyakarta.
- Tjandra, W. R. (2016). Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN . *Prosiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (p. 23). Yogyakarta: Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta.

Pustaka Maya

- Andriani L, R. (2021). *Pendidikan Pancasila*. Retrieved from <http://staffnew.uny.ac.id/upload/131655977/lainlain/PNCASILA+OK.pdf>
- Anonim. (2006). *RUU RPJPN 2005-2025 akan Tentukan Visis Misi Presiden di Masa Depan*. Retrieved from Hukum Online: <http://www.hukumonline.com/>

- Asshiddiqie, J. (2019, November 27). *Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*. Retrieved from ICMI: <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>
- Assihiddiqie, J. (2019, Oktober 24). *Jimly Asshiddiqie: Penting menghidupkan kembali GBHN*. Retrieved from Antara News: <https://www.antarane.ws.com/berita/1129848/jimly>
- Astuti, E. M. (n.d.). *Garis-Garis Besar Haluan Negara, Perencanaan Strategis dan Kepemimpinan Transformasional*. Retrieved from www.budayabangsa.com
- Badan Pusat Statistik. (n.d.). *Tujuan Pembangunan Berkelanjutan: Poin 10 Berkurangnya Kesenjangan*. Retrieved from BPS: https://www.bps.go.id/indikator/indikator/list_/sdgs_10/
- Bappenas RI. (n.d.). *Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*. Retrieved from [Bappenas.go.id: https://www.bappenas.go.id/files/3513/5022/6052/bagian-ivprolog.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/3513/5022/6052/bagian-ivprolog.pdf)
- Budilaksono, I. (2020, Oktober 26). *Bamsoet Tekankan Pentingnya Haluan Negara*. Retrieved from Antara News: <https://www.antarane.ws.com/berita/1805725/bamsoet-tekankan-pentingnya-pokok-pokok-haluan-negara>
- Glopolis. (2013). *Food Sovereignty as a Way to Achieve Food Security: Small Steps in the Czech Republic towards Sustainable Agricultural Production and Consumption*. Retrieved from Glopolis: <http://glopolis.org/en/articles/food-sovereigntyway-achieve-food-security/>
- ICJR. (n.d.). *Memahami Mahkamah Konstitusi sebagai The Guardian of the Constitution*. Retrieved from ICJR Learning Hub: <https://learninghub.id/memahami-mahkamah-konstitusi-sebagai-the-guardian-of-the-constitution/>

- Indonesia, B. P. (2021). *Ini Bunyi Pancasila dan Makna 5 Lambangnya*. Retrieved from BPIP.go.id: <https://bPIP.go.id/bPIP/berita/1035/673/ini-bunyi-pancasila-dan-makna-5-lambangny.html>
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). (n.d.). *Haluan*. Retrieved from KBBI: <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). (n.d.). *Kemaan Nasional*. Retrieved from KBBI: <https://kbbi.kata.web.id/keamanan-nasional/>
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). (n.d.). *Sejahtera*. Retrieved from Kamus Besar Bahasa Indonesia: <https://kbbi.web.id/sejahtera>
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. (2020, Maret 11). *Survei Indo Barometer: Kepuasan Publik Terhadap MPR Meningkat*. Retrieved from Layanan Informasi Publik Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi MPR RI: <https://ppid.mpr.go.id/berita/detail/survei-indo-barometer-kepuasan-publik-terhadap-mpr-meningkat>
- Pratama, C. D. (2020, November 30). *Tantangan Mewujudkan Ketahanan Pangan di Indonesia*. Retrieved from Kompas.com: <https://www.kompas.com/skola/read/2020/11/30/171915369/tantangan-mewujudkan-ketahanan-pangan-di-indonesia?page=all>
- Putri, B. U. (2019, Oktober 9). *Ada 7 Rekomendasi MPR untuk Amandemen UUD 1945, Apa Saja?* Retrieved from Tempo Nasional: <https://nasional.tempo.co/read/1257772/ada-7-rekomendasi-mpr-untuk-amandemen-uud1945-apa-saja>
- Putri, C. A. (2020, Februari 5). *Top! PDB Per Kapita RI di 2019 US\$ 4.174,9 atau Rp 59,1 Juta*. Retrieved from CNBC Indonesia: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200205120905-4-135402/top-pdb-per-kapita-ri-di-2019-us--41749-atau-rp-591-juta>
- Rosyid, A. A. (n.d.). *Negara Hukum Indonesia*. Retrieved from <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/uploads/2016/05/Negara-Hukum->

Salabi, A. (2016, Desember 1). *DPD Usul Jumlah Anggota DPD Ditambah*. Retrieved from Rumah Pemilu: <https://rumahpemilu.org/dpd-usul-pansus-ruu-pemilu-tambah-jumlah-anggota-dpd/>

Shofihara, I. J. (2021, Februari 9). *Mentan: Kementan Fokus pada Intervensi Peningkatan Produktivitas Pertanian pada 2021*. Retrieved from Kompas.com: <https://money.kompas.com/read/2021/02/09/131508526/mentan-kementan-fokus-pada-intervensi-peningkatan-produktivitas-pertanian-pada?page=all>



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**RANCANGAN PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945
TERKAIT
POKOK-POKOK HALUAN NEGARA**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,**

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat, dan perubahan kelima ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;

- (2) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 3 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); BAB IIA, Pasal 3A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 3B ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 18C; Pasal 20 ayat (1), dan ayat (2); Pasal 22C ayat (6), dan ayat (9); Pasal 22D ayat (1), ayat (3), dan ayat (5); Pasal 23 ayat (3), dan ayat (4); Pasal 24C ayat (1), dan ayat (2); Pasal 33 ayat (3); dan Pasal 33A ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Aturan Peralihan Pasal III; dan Aturan Tambahan Pasal I dan Pasal IA Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

Pasal 3

- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membuat dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara bersama Presiden untuk jangka waktu dua puluh tahun dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden berwenang dalam membentuk dan menetapkan Komisi Haluan Negara.
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden berwenang mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Komisi Haluan Negara diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB IIA

POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

Pasal 3A

- (1) Pokok-Pokok Haluan Negara yang telah ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara.
- (2) Pokok-Pokok Haluan Negara diselenggarakan atas dasar pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat.
- (3) Pokok-Pokok Haluan Negara meliputi bidang hukum, ekonomi, politik, komunikasi dan informatika, agama, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, kebudayaan dan pariwisata, pemuda dan olahraga,

pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, mitigasi bencana alam dan non-alam, serta pertahanan dan keamanan negara.

- (4) Ketentuan lain mengenai bidang Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 3B

- (1) Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diubah, apabila terdapat program strategis darurat, bencana alam dan non-alam, dan hal ihwal lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi kepentingan bangsa dan negara.
- (2) Usul perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara, diajukan oleh Presiden dan sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.
- (3) Setiap usul perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara diajukan secara tertulis dengan jelas bagian yang diusulkan.

Pasal 18C

Perencanaan pembangunan daerah berpedoman pada Pokok-Pokok Haluan Negara dalam mengelola sumber daya alam dan kearifan lokal sebagai sumber pendapatan daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam membentuk undang-undang.

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari setengah jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan terbatas membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat 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 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 menindaklanjuti sendiri hasil pengawasannya.
- (4) Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang bersifat terbatas terhadap kepentingan daerah.
- (5) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat.

Pasal 23

- (3) Dewan Perwakilan Rakyat berhak tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara apabila tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara.
- (4) Apabila rancangan pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden tidak disetujui, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan/atau 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) Pengujian undang-undang terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara.

Pasal 33

- (3) Bumi, air, dan ruang udara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 33A

- (1) Negara memenuhi dan melindungi hak atas pangan bagi setiap warga negara.
- (2) Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan, ketahanan pangan, dan kemandirian pangan secara berkelanjutan.
- (3) Produksi pangan diselenggarakan atas dasar kesejahteraan seluruh rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam hal pengelolaan pertanian yang mencakup produksi, distribusi, dan konsumsi pangan.

Aturan Peralihan

Pasal III

Komisi Haluan Negara dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2024 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden Republik Indonesia.

Aturan Tambahan

Pasal IA

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Pokok-Pokok Haluan Negara bersama Presiden Republik Indonesia.

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

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal
2021

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

REPUBLIK INDONESIA

Ketua,

H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Drs. Ahmad Basarah, M.H.

Ahmad Muzani

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Lestari Moerdijat

Jazilul Fawaid, S.Q., M. A.

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Dr. H. Syarifuddin Hasan,
M.M., M.B.A.

Dr. H. Muhammad Hidayat
Nur Wahid, M.A.

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

H. Zulkifli Hasan, S.E., M.M.

H. Asrul Sani, S.H., M.Si.

Wakil Ketua,

Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad Al-Haddar



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

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

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

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

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

UNDANG-UNDANG DASAR
(Setelah Amandemen I, II, III, IV, dan V)

BAB I
BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

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

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

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

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membuat dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara bersama Presiden untuk jangka waktu dua puluh tahun dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.*****)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden berwenang dalam membentuk dan menetapkan Komisi Haluan Negara.*****)

- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden berwenang mengubah Pokok-Pokok Haluan Negara dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara.*****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Komisi Haluan Negara diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/**)
- (7) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/**)

BAB IIA***)**

POKOK-POKOK HALUAN NEGARA***)**

Pasal 3A***)**

- (1) Pokok-Pokok Haluan Negara yang telah ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara.*****)
- (2) Pokok-Pokok Haluan Negara diselenggarakan atas dasar pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat.*****)
- (3) Pokok-Pokok Haluan Negara meliputi bidang hukum, ekonomi, politik, komunikasi dan informatika, agama, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, kebudayaan dan pariwisata, pemuda dan olahraga, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, mitigasi bencana alam dan non-alam, serta pertahanan dan keamanan negara.*****)
- (4) Ketentuan lain mengenai bidang Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)

Pasal 3B***)**

- (4) Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diubah, apabila terdapat program strategis darurat, bencana alam dan non-alam, dan hal ihwal lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi kepentingan bangsa dan negara.*****)

- (5) Usul perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara, diajukan oleh Presiden dan sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan mempertimbangkan hasil pengkajian Komisi Haluan Negara. *****)
- (6) Setiap usul perubahan Pokok-Pokok Haluan Negara diajukan secara tertulis dengan jelas bagian yang diusulkan. *****)

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

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

Pasal 5

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

Pasal 6

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

Pasal 6A

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

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

Pasal 7

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

Pasal 7A

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

Pasal 7B

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

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

Pasal 7C

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

Pasal 8

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

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh 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 sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang

teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.*)

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

Pasal 10

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

Pasal 11

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

Pasal 12

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

Pasal 13

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

Pasal 14

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

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan 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 menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)
- (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)

BAB VI

PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang

tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18A

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

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)

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

Pasal 18C***)**

Perencanaan pembangunan daerah berpedoman pada Pokok-Pokok Haluan Negara dalam mengelola sumber daya alam dan kearifan lokal sebagai sumber pendapatan daerah untuk kesejahteraan rakyat.*****)

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 dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*/*****)
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam membentuk undang-undang.*****)
- (3) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)
- (4) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)
- (5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)
- (6) 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. **)

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 setengah 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 memegang kekuasaan terbatas membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat 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 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 menindaklanjuti sendiri hasil pengawasannya. ***/**)
- (4) Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang bersifat terbatas terhadap kepentingan daerah. *****)

- (5) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat.*****)
- (6) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB*)**

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

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

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara

diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)

- (3) Dewan Perwakilan Rakyat berhak tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara apabila tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. ***/*****)
- (4) Apabila rancangan pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden tidak disetujui, 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) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 24A

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

- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)
- (3) Anggota 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 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan/atau 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) Pengujian undang-undang terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara. *****)
- (3) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)

- (4) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)
- (5) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)
- (6) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)
- (7) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 25

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

BAB IX**

WILAYAH NEGARA

Pasal 25**)**

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

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

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

Pasal 27

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

Pasal 28

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

BAB XA)**

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

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

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

Pasal 28F

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

Pasal 28G

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

Pasal 28H

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

Pasal 28I

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

Pasal 28J

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

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

BAB XI

AGAMA

Pasal 29

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

BAB XII

PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA)**

Pasal 30

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

negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

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

Pasal 32

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

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL***)**

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan ruang udara serta 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 33A***)**

- (1) Negara memenuhi dan melindungi hak atas pangan bagi setiap warga negara.*****)
- (2) Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan, ketahanan pangan, dan kemandirian pangan secara berkelanjutan. *****)
- (3) Produksi pangan diselenggarakan atas dasar kesejahteraan seluruh rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam hal pengelolaan pertanian yang mencakup produksi, distribusi, dan konsumsi pangan. *****)

Pasal 34

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

BAB XV

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

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

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

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)

Pasal 36C

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

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

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

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

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

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

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

Pasal II

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

Pasal III

Komisi Haluan Negara dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2024 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden Republik Indonesia.*****)

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 IA

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Pokok-Pokok Haluan Negara bersama Presiden Republik Indonesia.*****)

Pasal II

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

Keterangan tanda* :

- | | | |
|--------|---------------------|---------------------------|
| *) | : Perubahan Pertama | disahkan 19 Oktober 1999 |
| **) | : Perubahan Kedua | disahkan 18 Agustus 2000 |
| ***) | : Perubahan Ketiga | disahkan 10 November 2001 |
| ****) | : Perubahan Keempat | disahkan 10 Agustus 2002 |
| *****) | : Perubahan Kelima | |

BIODATA TIM PENULIS

1. Nama : Irqi Sheva Maulana
TTL : Tangerang, 15 Agustus 2001
Alamat : Gg. Kebon Manggis II, Tangsel
Email : irqi.maulana@gmail.com
Nomor HP : 085819161064



2. Nama : Darrell Putra Halim
TTL : Jakarta, 21 Mei 2003
Alamat : Jl. Taruna 1 Jakarta Timur
Email : darrell.halim@gmail.com
Nomor HP : 081212769603



3. Nama : Luna Dezeana Ticoalu
TTL : Bali, 10 Desember 2000
Alamat : Jl. Komplek PT HII Jakarta
Email : dezeanaluna@gmail.com
Nomor HP : 082340501789



4. Nama : Farah Naurah Khansa
TTL : Bondowoso, 26 Oktober 2001
Alamat : Jl. Raya Lateng 193, Banyuwangi
Email : farahnaurakhansa@gmail.com
Nomor HP : 083895974496



5. Nama : Herlin Sri Wahyuni
TTL : Sampit, 20 Agustus 2000
Alamat : Jl. Pemuda Kaffa, Bangkalan
Email : herlinbatutah20@gmail.com
Nomor HP : 087857447276



