



DRAFT LAPORAN AKHIR

KAJIAN AKADEMIK REFORMULASI HALUAN NEGARA MODEL GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN)

**DISUSUN OLEH:
BIRO PENGAJIAN
SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR-RI)**

BEKERJASAMA DENGAN

**PUSAT PENGAJIAN PANCASILA DAN KONSTITUSI (PUSKAPSI)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JEMBER**

2017

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian : **Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)**

Nama Mitra Program : **Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI**

1. **Ketua Tim Pengusul**
 - a. Nama Lengkap : Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
 - b. NIP : 198206232005011002
 - c. Jabatan / Golongan : Tenaga Pengajar/Penata Muda Tk. I/IIIb
 - d. Program Studi : Ilmu Hukum
 - e. Perguruan Tinggi : Universitas Jember
 - f. Bidang Keahlian : Dosen Ilmu Hukum Tata Negara
2. **Anggota Tim Pengusul**
 - a. Jumlah Anggota : 2 orang anggota peneliti
 - b. Nama Anggota I/bidang keahlian : Gautama Budi Arundhati, SH. LLM./ Hukum Tata Negara
 - c. Nama Anggota II/bidang keahlian : Dr. Jimmy Z Usfunan., SH. MH./Hukum Tata Negara
3. **Lokasi Kegiatan / Mitra**
 - a. Kabupaten / Kota : Jember
 - b. Propinsi : Jawa Timur
4. **Luaran yang dihasilkan** : Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
5. **Jangka waktu pelaksanaan** : 4 (empat) bulan/4 Agustus s.d. 4 Desember 2017
6. **Biaya Kegiatan** : Rp. **200.000.000,-**

Jember, 4 Desember 2017

Mengetahui,
Dekan,
Fakultas Hukum Univ. Jember

Ketua Tim Pengusul,


Dr. Nurul Ghufron, SH., MH.
NIP. 197409221999031003


Dr. Bayu Dwi Anggono, SH., MH.
NIP. 198206232005011002

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia, merupakan suatu lembaga negara yang unik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dikatakan demikian, karena disematkan status Lembaga Tertinggi Negara, pada saat berlangsungnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen).

Secara historis keberadaan MPR dibahas pada sidang pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945, di Gedung Konomfu, Pejambon No. 2 dengan agenda Pembicaraan tentang Susunan Pemerintahan.¹ Pada kesempatan itu, Soepomo menjelaskan bahwa kedaulatan negara ada di tangan rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat, sehingga ia menjadi badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya.²

Pemahaman MPR sebagai lembaga negara tertinggi juga termaktub dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), pada bagian III, dijabarkan sebagai berikut:

"Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-undang dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben" akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.

Secara historis pada saat pembentukan negara, kedudukan MPR di desain, sebagai lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes*) yang berbeda dengan lembaga negara lainnya. Dengan kedudukan tersebut, memposisikan lembaga ini sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar dan kebijakan nasional negara melalui garis-garis besar haluan negara (GBHN) serta menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR. Pada pemahaman ini, maka level kekuasaan tertinggi ketatanegaraan Indonesia ada di MPR.

Kedudukan MPR sebagai lembaga negara maka berwenang menetapkan GBHN melalui Ketetapan MPR (TAP MPR). Pengaturan MPR dalam UUD 1945 (sebelum amandemen), terapat dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, dan Pasal 3. Ketentuan tersebut, diantaranya:

Pasal 1 ayat (2):

Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 2

¹ Lihat RM.A.B Kusuma, 2009, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan, Badan Penerbit FH Universitas Indonesia, Edisi Revisi, hlm. 476

² *ibid*

- (1) 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.
- (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: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dipahami, bahwa Pasal 1 ayat (2) memposisikan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat secara penuh. Dalam bagian Penjelasan UUD 1945, dinyatakan, bahwa Majelis permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara Negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan Rakyat, yang memegang kedaulatan Negara

Pasal 2 UUD 1945, mendeskripsikan cara pengambilan putusan MPR, sedangkan Pasal 3 kewenangan MPR yang menetapkan UUD dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Bergulirnya reformasi berdampak pada perubahan sistem ketatanegaraan yang diputuskan melalui amandemen Undang-Undang Dasar di tahun 1999-2002. Melalui amandemen ini merubah struktur ketatanegaraan, sehingga pengaturan dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, mengalami perubahan:

Pasal 1 ayat (2): "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". (Perubahan III 9 November 2001)

Pasal 2 ayat (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." (Perubahan IV 10 Agustus 2002)

Pasal 3 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ayat (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. (Perubahan III 9 November 2001)

Dengan begitu tidak bisa lagi ada pemahaman bahwa level kekuasaan tertinggi ketatanegaraan Indonesia ada di MPR. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 dimaksudkan lebih menegaskan kedaulatan rakyat yang tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh suatu lembaga negara, yaitu MPR. Melainkan melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, kedudukan MPR tidak lagi menjadi sebuah lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara.

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Beberapa ketentuan bertambah, begitu juga lembaga-lembaga negara yang dihasilkan dari amandemen Undang-Undang Dasar tersebut, diantaranya pada :

- BAB I, menegaskan Indonesia adalah hukum, kemudian pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan menurut UUD, bukan lagi oleh MPR.
- BAB II, berkaitan perubahan anggota MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), yakni DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang berbeda dari sebelumnya. Kemudian menghilangkan kewenangan MPR dalam

- menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara.
- BAB III, dari sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Begitu juga pengaturan mengenai syarat calon Presiden dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kemudian memberikan kewenangan memberikan persetujuan kepada Presiden dalam beberapa hal.
 - BAB IV, menghapus Dewan Pertimbangan Agung
 - BAB VI, menambah pengaturan tentang otonomi daerah dan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah serta pengakuan pengakuan otonomi khusus dan adat istiadat.
 - BAB VII mengatur lebih lengkap kewenangan DPR, mengatur kewenangan DPD dan pemilihan umum.
 - BAB VIII mengatur lebih lengkap mengenai kedudukan BPK di setiap Provinsi.
 - BAB IX menambah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial serta menambahkan pengaturan tentang Wilayah Negara.
 - BAB X menambah pengaturan mengenai penduduk dan pengaturan hak asasi manusia secara kompleks.
 - BAB XII menambah pengaturan tentang keamanan negara.
 - BAB XIII menambah pengaturan tentang kebudayaan serta prioritas anggaran sebesar 20% APBN untuk pendidikan.
 - BAB XIV menambah pengaturan mengenai perekonomian sosial.
 - BAB XV menambah pengaturan tentang lagu kebangsaan.

Terlepas dari banyaknya perubahan dalam Undang-Undang Dasar sebelumnya pada amandemen UUD NRI 1945, yang akan dikaji dalam penelitian ini, dikhususkan pada keberadaan haluan negara model GBHN yang ditiadakan. Secara gramatikal, haluan negara berarti arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara.³

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang dilaksanakan pada tahun 1999-2002 mengakibatkan terjadinya perubahan kebijakan pembangunan, diantaranya:

1. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Dihilangkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
3. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun, beberapa alasan perubahan sistem ketatanegaraan, menjadikan GBHN ditiadakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni:

1. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan
2. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah

Dengan demikian, GBHN yang sebelumnya berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional, ditiadakan. Kemudian, dibentuklah Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan munculnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Praktik ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945 dibuat satu 'sistem perencanaan pembangunan nasional' dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), yang ditindaklanjuti dengan:

³ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/haluan>, diakses tanggal 25 Juli 2017

- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D)
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D)
- Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D)

Sedangkan sebelumnya, terdapat beberapa GBHN yang bersumber dari UUD Tahun 1945, diantaranya:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 6) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 8) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004

Kendati perubahan UUD Tahun 1945 sudah dilalui 15 tahun, saat ini banyak pemikiran kembali pada UUD Tahun 1945 sebelum amandemen. Adapun, alasan-alasan perlu kembali ke UUD 1945, dilatarbelakangi :

1. saat ini praktek politik justru menumbuhkan suburkan politik uang, korupsi, konflik horizontal, konflik elit dan tidak menghasilkan pemimpin berkualitas.
2. batang tubuh UUD 1945 yang diamandemen dengan mempraktekan demokrasi neoliberal dan ekonomi neoliberal.
3. Amandemen Bab I menghapus posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan telah menghilangkan roh musyawarah sebagai identitas politik bangsa.⁴

Disamping itu dalam pemberitaan tentang gerakan-gerakan untuk kembali ke UUD 1945 Naskah Asli lainnya, seperti dikutip di laman kompas.com, dilatarbelakangi pemikiran:

1. Bangsa Indonesia mulai terlihat telah kehilangan jiwa gotong royong, ke-Bhinneka Tunggal Ika-an.
2. Produk UU yang dibuat pemerintah, lebih cenderung pro asing atau investor hanya mencari keuntungan materi semata.⁵

⁴ sindonews.com, 28 Oktober 2012, Indonesia harus kembali ke UUD 45 yang asli, , <https://nasional.sindonews.com/read/683392/15/indonesia-harus-kembali-ke-uud-45-yang-asli-1351412130>, diakses tanggal 10 Juli 2017

⁵ Kompas.com, 06 November 2014, Pemuda Pancasila Minta UUD 1945 Kembali ke Naskah Asli, <http://regional.kompas.com/read/2014/11/06/21410761/Pemuda.Pancasila.Minta.UUD.1945.Kembali.ke.Naskah.Aslil>, diakses tanggal 10 Juli 2017

Dilain pihak Mahfud MD⁶ mengatakan gagasan kembali ke UUD 1945 sangat sulit dilaksanakan karena perubahan UUD tidak dapat dilakukan secara satu paket, melainkan pasal per pasal. Meskipun, pernah ada pemikiran kembali ke UUD 1945 yang asli melalui Dekrit Presiden. Akan tetapi menurut Mahfud MD, sulit untuk dilaksanakan karena :

Pertama, aspirasi untuk kembali ke UUD 1945 yang asli itu belum menjadi arus umum.

Tampaknya masih banyak yang mempunyai alternatif lain,"

Kedua, kekuasaan sekarang ini sudah terbagi-bagi secara meluas, sehingga presiden tidak sekuat zaman dulu yang dapat mengambil tindakan sepihak dengan menggunakan dalil "*salus populi suprema lex*" yang berarti keselamatan rakyat adalah hukum yang paling tinggi.

Ketiga, yakni Mahkamah Agung saat ini tidak lagi berada di bawah presiden, seperti yang terjadi pada masa lalu, sehingga tidak mudah untuk diminta memberi dasar pembenaran atas sebuah dekrit.

Keempat, yaitu karena sekarang ini ada Mahkamah Konstitusi yang wajib menjaga tegaknya konstitusi yang berlaku. Jadi, perubahan hanya mungkin dilakukan melalui penggalangan politik rakyat yang bermuara di MPR.⁷

Kemudian Bagir Manan⁸, dalam suatu kesempatan *Focus Group Discussion* di Universitas Padjajaran, menjelaskan bahwa ada 3 kemungkinan belum terlaksananya makna UUD 1945, yaitu tidak mau melaksanakannya, tidak tahu pelaksanaannya, tidak mungkin dilaksanakan karena mungkin UUD 1945 dibuat terlalu ketat. Menurut Bagir Manan, UUD 1945 dapat dipertahankan asal ada perbaikan dalam 2 hal, yaitu perlunya perbaikan tingkah laku dan perbaikan mekanisme dan juga perlu mengontrol pelaksanaan dari UUD.

Selanjutnya, dikatakan Bagir Manan, bahwa kesalahan dalam pelaksanaan UUD 1945 tidak mutlak berada pada kerangka UUD 1945, melainkan juga pelaksanaannya. Perbaikan tingkah laku ini dapat dilakukan dengan 2 cara, yaitu melalui pendidikan sistem demokrasi secara penuh, dan pendisiplinan yang konkrit (agak sedikit memaksa).⁹

Berbeda dengan lainnya, Ahmad Basarah mengatakan upaya untuk menghadirkan kembali haluan negara (Garis-Garis Besar Haluan Negara) diperlukan langkah konstitusional yaitu melalui jalan perubahan atas UUD NRI Tahun 1945 secara terbatas.¹⁰ Lebih lanjut ia mengatakan bahwa Perubahan terbatas akan mengatur MPR diberi kewenangan konstitusional untuk membentuk dan menetapkan GBHN sebagai dokumen haluan negara.¹¹

Berdasarkan fakta-fakta tersebut terhimpun dalam Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, menyatakan adanya beberapa aspirasi dalam masyarakat, yakni:

Pertama, aspirasi yang menginginkan kembali ke UUD Tahun 1945 sebelum perubahan.

Kedua, UUD 1945 hasil perubahan (1999-2002) perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan.

⁶ Republika.co.id, 25 Januari 2017, Mahfud:Tidak Mudah Kembali ke UUD 1945, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/25/okcf5w365-mahfud-tidak-mudah-kembali-ke-uud-1945>, diakses tanggal 10 Juli 2017

⁷ *ibid*

⁸ Universitas Padjajaran, Setelah 4 Kali Diubah, Perlukah Amandemen UUD Lagi?, <http://news.unpad.ac.id/?p=38645>, diakses tanggal 27 Juli 2017

⁹ *ibid*

¹⁰ Liputan6.com, 29 Februari 2016, Ahmad Basarah: Wujudkan GBHN Perlu Amandemen Terbatas UUD 1945, <http://news.liputan6.com/read/2448015/ahmad-basarah-wujudkan-gbhn-perlu-amandemen-terbatas-uud-1945>

¹¹ *ibid*

Ketiga, UUD 1945 hasil perubahan belum sepenuhnya dilaksanakan maka kurang tepat melakukan perubahan kembali.

Mengikuti perkembangan kontekstual di masyarakat itu, terdapat 7 rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, diantaranya:

- 1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila
- 2) **Melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara.**
- 3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa.
- 4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya.
- 5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga Negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI.
- 6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum Negara.
- 7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berkaitan dengan poin ketiga Rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014, yakni Melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Keberadaan “haluan negara” dalam pembangunan nasional menjadi penting, guna mengarahkan pada pembangunan yang berkelanjutan. Apabila mencermati sistem haluan negara dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD NRI 1945 (setelah amandemen), maka diantaranya, terdapat:

- Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB)
- Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
- Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

GBHN/PNSB tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Kemudian GBHN, tertuang dalam beberapa Ketetapan, dari tahun 1973 sampai dengan tahun 1999 (sebagaimana telah diuraikan pada halaman sebelumnya. Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), termuat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Diantara, GBHN Tahun 1999 dan Undang-Undang SPPN, terdapat TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan sebagai instrument hukum peralihan, sejalan dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 di tahun 2001. Dalam dasar menimbang dinyatakan, bahwa untuk menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan negara diperlukan perumusan Visi Antara (visi Indonesia hingga tahun 2020), yaitu visi di antara cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan visi Indonesia masa depan, dengan visi lima tahunan

yang dirumuskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan begitu, dalam pola GBHN sebelumnya, ada 3 visi dalam hal pembangunan, yakni:

1. **Visi Ideal**, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945
2. **Visi Antara** yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020
3. **Visi Lima Tahunan** sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat 3 pola rencana kebijakan, yakni:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (UU No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
3. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu tahunan.

Apabila membandingkan antara TAP MPR No. VII/MPR/2001 dengan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

PERBANDINGAN	
TAP MPR Nomor VII/MPR/2001	UU SPPN
Visi Ideal , yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (UU No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
Visi Antara yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
Visi Lima Tahunan sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.	Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu tahunan.

Pola kebijakan pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat beberapa kelemahan, diantaranya:

- RPJM Nasional bersifat *executive centris* yang menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif (tidak mengatur lembaga negara lain seperti legislatif dan yudikatif). Padahal, kendati kekuasaan yudisial, juga memiliki fungsi administratif dalamnya penyelenggaraan kekuasaannya. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, diuraikan sebagai berikut:

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Apabila secara fakta, ternyata ada substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang lainnya yang melarang hal

tersebut.

- Terdapat fakta, bahwa visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) terpilih. Maka, sering terjadi perbedaan implementasi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Apalagi Pasal 5 ayat (2) UU SSPN, menentukan:

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

- Sama halnya dengan RPJM Nasional, secara praktik RPJM Daerah yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM Nasional, apalagi tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya. Ditambah dengan data saat ini, menunjukkan adanya 415 Kabupaten, 93 Kota dan 34 Provinsi saat ini di Indonesia. Menjadi lebih ironis, ketika masing-masing kepala daerah ditingkat kabupaten/kota berbeda warna partai dengan kepala daerah Provinsi dan Presiden. Karenanya egoisme masing-masing kepala daerah bisa terjadi dalam menetapkan RPJMD.

Dengan demikian, dampak negatif apabila RPJMN tidak sesuai dengan RPJPN begitu juga RPJMD tidak sesuai dengan RPJMN, maka tidak adanya pemerataan pembangunan dan menunjukkan tidak adanya pembangunan yang berkelanjutan.

Selanjutnya, dari ketiga pola kebijakan pembangunan ini, GBHN/PNSB, GBHN dan SPPN, dapat dibandingkan satu sama lain, yang terurai dalam tabel dibawah ini:

Kategori	GBHN/PNSB	GBHN	SPPN
Sistematika	Terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> 1. Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. 2. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana <ol style="list-style-type: none"> a. Pola Proyek b. Pola Penjelasan c. Pola Pembiayaan 3. Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis- Garis Besar Haluan Negara Dan Haluan Pembangunan 	Terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> 1. Bab I Pendahuluan; 2. Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional; 3. Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang; 4. Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun; 5. Bab V Penutup 	Terdiri dari: RPJP, RPJM dan RKP. Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden.
Bentuk Hukum	Ditetapkan oleh MPRS (dalam bentuk beberapa Ketetapan MPRS)	Ditetapkan oleh MPR (dalam bentuk satu kesatuan Ketetapan	Presiden dan DPR (dalam

		MPR)	bentuk UU) dan Perpres
Lembaga yang merumuskan	Dewan Perancang Nasional (Depernas)	Bapenas	Bapenas
Subyek yang diatur	Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif (MPR, DPA, DPR, BPK, MA dan Departemen-departemen)	Kekuasaan Eksekutif	Kekuasaan Eksekutif
Substansi Pembangunan yang diatur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bidang Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian 2. Bidang Kesejahteraan 3. Bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan 4. Bidang Produksi 5. Bidang Distribusi dan Perhubungan 6. Bidang Keuangan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bidang Ekonomi 2. Bidang Agama dan Kepercayaan YME, Sosial budaya 3. Bidang Politik 4. Bidang Pertahanan/Keamanan Nasional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Visi, Misi dan Program Presiden. 2. Visi, Misi dan Program Kepala Daerah

Pembedaan yang sangat jelas antara GBHN/PNSB, GBHN dan SPPN ada pada Subyek yang diatur dari ketiga instrumen ini. Adapun perbedaannya, adalah GBHN/PNSB mengatur semua kekuasaan, sedangkan pola GBHN dan SPPN hanya kekuasaan eksekutif saja. Pengaturan GBHN/PNSB yang berbeda dengan GBHN dan SPPN, di dasari beberapa pemikiran, yang terungkap dalam Pidato di Depan Sidang Pleno Dewan Perancang Nasional tanggal 28 Agustus 1959, Presiden Soekarno saat ini menyebutkan 4 Tolok Ukur Kekuatan GBHN/PNSB, yaitu:

1. Sebagai landasan bagi pembangunan yang integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan
2. Pembangunan PNSB tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga membangun mental dan karakter bangsa Indonesia
3. Pembangunan Nasional Semesta Berencana merupakan ekspresi dan pernyataan kehendak seluruh rakyat Indonesia melalui lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, bukan kehendak pemerintah semata
4. Konsepsi Pembangunan Nasional Semesta Berencana berorientasi pada pencapaian nilai-nilai spiritual dan material yang seimbang dan selaras.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat beberapa keunggulan dari GBHN/PNSB, diantaranya:

1. Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan haluan negara dan haluan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN dan PNSB, maka ada parameter yang dapat digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan setiap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya.
2. GBHN dan PNSB secara substantif mengandung penetapan kebijakan nasional tentang haluan negara dan pembangunan nasional serta pembangunan daerah secara integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan di berbagai sektor.

3. Di dalam GBHN dan PNSB, juga dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bagi lembaga-lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Dasar. Dengan dirumuskannya kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya tersebut maka harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan bernegara kita.

Atas dasar uraian-uraian yang dijabarkan, maka diperlukan suatu kajian yang mendalam mengenai "Reformulasi Haluan Negara Model GBHN".

1.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dijabarkan dalam halaman-halaman sebelumnya, terdapat 3 isu yang dapat dirumuskan, yakni:

- a. Mengapa perlu menghidupkan kembali Haluan Negara model GBHN?
- b. Apakah mereformulasi haluan negara model GBHN, tidak mereduksi sistem Presidensiil?
- c. Bagaimana Pola Menghidupkan kembali Haluan Negara model GBHN dengan tidak mengganggu sistem Presidensiil?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, terdapat 3 tujuan yang dapat dirumuskan, yakni:

1. Rasionalitas menghidupkan kembali Haluan Negara model GBHN;
2. Mengetahui konsekuensi reformulasi haluan negara model GBHN, terhadap sistem Presidensiil;
3. Menemukan Pola Menghidupkan kembali Haluan Negara model GBHN dengan tidak mereduksi sistem pemerintahan Presidensiil.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian tersebut tidak lain adalah mendapatkan suatu model Haluan Negara model GBHN tanpa mereduksi Sistem Pemerintahan Presidensiil dengan tujuan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan secara luas dan mendeskripsikan posisi MPR sebagai lembaga negara dengan kewenangan tertinggi.

1.4. Metode Penelitian

Penelitian ini disusun dengan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), serta menggunakan pendekatan komparasi (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (baik sebelum maupun sesudah amandemen), dengan memahami GBHN sebelumnya, dan mencari format reformulasi haluan negara model GBHN. Kemudian Pendekatan Koseptual, dimaksudkan dalam mencari pemahaman-pemahaman mengenai sistem presidensiil, guna mencari format yang tepat menghidupkan GBHN namun tidak menggerus sistem Presidensiil. Sedangkan pendekatan historis, lebih pada pengkajian mendalam "haluan negara" dalam lintasan sejarah pemerintahan Indonesia, dari tahun 1945 sampai saat ini. Metode penyelidikan (metode analisis) yang digunakan adalah metode deskriptif, yaitu metode yang didasarkan semata-mata untuk melukiskan secara formal lembaga-lembaga negara yang menjadi dasar untuk mendapatkan pemahaman akan lembaga-lembaga negara tertentu dari negara yang lain, dengan metode ini pula maka dapat dibagi dalam tiga macam bagian, yaitu secara historis,

legalistik maupun gabungan.¹² Pendekatan komparatif juga digunakan sebagai pembanding yang obyektif mengenai bagaimana suatu mekanisme pertanggungjawaban pemerintah dilaksanakan di dalam sistem pemerintahan parlementer seperti halnya yang ada di Belanda dan Jerman, sistem pemerintahan campuran seperti halnya yang dilaksanakan di Perancis, maupun sistem pemerintahan Presidensiil seperti apa yang dilaksanakan di Amerika Serikat. Dengan menggunakan pendekatan komparatif yang demikian ini, maka diharapkan tercipta suatu penggambaran secara lebih komprehensif mengenai posisi Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia.

Dalam Penelitian ini, akan dideskripsikan mengenai sistematika penulisan mengenai "Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)", sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Dalam latar belakang ini diuraikan mengenai persoalan-persoalan yang dihadapi oleh pemerintah baik pusat maupun daerah, mengenai aspek pembangunan. Mengingat keberadaan GBHN sudah tidak lagi ada dalam amandemen UUD NRI 1945, kemudian diganti dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Rupanya keberadaannya tidak memberikan andil yang kuat dalam pembangunan, sebagaimana layaknya GBHN terdahulu. Untuk itu wacana untuk mengembalikan GBHN, kembali disuarakan.

1.2. Permasalahan

Dalam sub permasalahan ini, terdapat 3 isu, diantaranya:

- Mengapa perlu menghidupkan kembali GBHN?
- Apakah mereformulasi haluan negara model GBHN, tidak menggerus sistem Presidensiil?
- Bagaimana Pola Menghidupkan kembali GBHN dengan tidak mengganggu sistem Presidensiil?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1.3.2. Manfaat Penelitian

1.4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis.

Bab II Tinjauan Pustaka

2.1. Teori Negara Hukum

Negara hukum sebagai panduan dalam penyelenggaraan negara. Dalam sistem hukum eropa kontinental maupun anglo saxon, sama-sama mencirikan supremasi hukum dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Berkaitan dengan itu tujuan negara yang bersentuhan dengan pemenuhan HAM, akan tercapai bila diatur secara komprehensif dan berkelanjutan, melalui GBHN.

2.2. Teori Pertanggungjawaban Eksekutif

Teori pertanggungjawaban eksekutif atau kepala pemerintahan mengemukakan teori yang korelatif antara pertanggungjawaban eksekutif sebagai wakil rakyat dalam cabang kekuasaan eksekutif dengan rakyat sebagai yang terwakili, baik secara langsung maupun tidak langsung, yaitu melalui lembaga legislatif yang sekaligus sebagai lembaga representatif.

¹² Sjachran Basah, 1989, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Penerbit Alumni, Bandung. Hlm. 37-38

- 2.3. Teori Sistem Pemerintahan
Terdapat 2 teori sistem pemerintahan, yakni Preisdensiil dan Parlementer. Mengenai teori tentang sistem pemerintahan presidensiil, disertai berbagai aspek teoritis mengenai hubungan antara sistem pemerintahan dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan. Sedangkan Teori sistem pemerintahan parlementer akan mengemukakan berbagai aspek teoritis mengenai hubungan antara sistem pemerintahan parlementer dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan
- 2.4. Asas Kedaulatan Rakyat
Asas ini mencirikan bahwa rakyat sebagai kekuasaan yang tertinggi, diatas segalanya. Sehingga pemerintah sebagai penerima mandat dari rakyat dalam mencapai tujuan negara.
- 2.5. Tujuan dan Haluan Negara
Secara gramatikal, konsep haluan negara berarti arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara. Sedangkan tujuan, menekankan pada capaian yang hendak dituju. Karenanya haluan negara bersentuhan dengan tujuan besar yang hendak dicapai oleh suatu negara.

Bab III Pembahasan

- 3.1. Tinjauan Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Beberapa Negara
- 3.2. Aspirasi Perubahan UUD 1945
Dalam sub bagian ini akan dijelaskan mengenai urgensi perubahan UUD 1945, yang menekankan pada upaya menghidupkan kembali GBHN.
- 3.3. Tinjauan Historis Haluan Negara Dari Masa Ke Masa
 - 3.3.1. Periode Awal Kemerdekaan
Pada awal kemerdekaan belum adanya MPR, maka dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang salah satu fungsinya menetapkan GBHN. Bagian ini akan mencari haluan negara pada saat itu.
 - 3.3.2. Periode Berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950
sub bagian ini akan menjabarkan keberadaan “haluan negara” dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, sebagai acuan pembangunan nasional.
 - 3.3.3. Periode Berlakunya kembali UUD 1945
Dalam sub bagian ini akan menjelaskan dari tahun 1959 sampai dengan tahun 1999, keberadaan haluan negara.
 - 3.3.4. Periode Setelah Perubahan UUD 1945
Sub bagian ini menjelaskan mengenai haluan negara, yang ada dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).
- 3.4. Evaluasi atas Penyelenggaraan Negara Pasca Perubahan UUD 1945
Bagian ini akan menganalisa pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Jangka Panjang Nasional (RJPN), Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Jangka Panjang Daerah (RJPD) serta Rencana Jangka Menengah Daerah (RJMD)
- 3.5. Justifikasi Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial
 - 3.5.1. Korelasi antara Sistem Pemilihan Presiden Langsung dan Keberadaan Haluan Negara
Bagian ini akan menganalisa keberadaan GBHN apakah bertentangan dengan Pemilihan Umum secara langsung?
 - 3.5.2. Korelasi antara Pertanggungjawaban dalam Sistem Pemerintahan Presidensial dan Haluan Negara
Bagian ini akan menganalisa keberadaan GBHN apakah bertentangan dengan Sistem Presidensiil?

- 3.6. Kemungkinan Diterapkannya Haluan Negara Model GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
 - 3.6.1. Kemungkinan Diterapkannya Haluan Negara Model GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945
Sub bab ini akan menganalisa penerapan GBHN yang tidak bertentangan dengan sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945 setelah amandemen.
 - 3.6.2. Bentuk Hukum dan Formulasi Haluan Negara
Sub bagian, ini akan menganalisa mengenai instrument hukum dari GBHN, kemudian melakukan analisa terhadap format GBHN, mengingat dalam lintasan sejarah terdapat 3 pola, GBHN/PNSB, GBHN dan SPPN.
 - 3.6.3. Konsekuensi Hukum Penyelenggaraan Haluan Negara
Dalam sub bagian ini akan menjelaskan mengenai, pelaksanaan evaluasi penyelenggaraan haluan negara model GBHN kedepan.
 - 3.6.4. Perubahan ke-V UUD 1945 Secara Terbatas
Sub bagian ini akan menjelaskan, mekanisme dari perubahan ke V UUD 1945 dan ketentuan yang dirubah.

Bab IV Penutup

4.1. Kesimpulan

4.2. Saran

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Negara Hukum

Gagasan negara hukum, sudah ada sejak jaman Yunani kuno, melalui pemikiran-pemikiran para filsuf masa itu. Akan tetapi konsepsi negara hukum modern mengalami pertumbuhan menjelang abad ke XX, yang ditandai dengan lahirnya negara *welfare state*, di mana tugas negara berubah dari penjaga malam dan keamanan menjadi pemerintah harus bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat. Perkembangan negara hukum terjadi karena banyaknya kecemasan terhadap ekseseks dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebabnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan dan kemenangan partai sosialis di Eropa.¹³

Negara dengan sistem hukum *common law* mengindikasikan negara hukum dengan konsep "*rule of law*", yang oleh A.V Dicey, berisikan 3 unsur, diantaranya : (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, (3) *the constitution based on individual rights*.¹⁴ Kemudian pemikiran dari Friedrich Stahl, yang mengembangkan pemikiran Immanuel Kant, mengatakan terdapat 4 unsur dari negara hukum "*rechstaat*":

1. Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia
2. Adanya pemisahan dalam kekuasaan negara
3. Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu
4. Adanya peradilan administrasi negara.¹⁵

Lebih lanjut, A.V. Dicey menguraikan 3 (tiga) ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutkan dengan istilah *The Rule of Law* sebagai berikut.¹⁶

1. Supremasi absolute atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif, atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
2. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi negara.
3. Konstitusi adalah hasil dari *the authority law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Konsep *rechtsstaat* dengan *the rule of law* mempunyai perbedaan latar belakang, tetapi pada dasarnya keduanya memberikan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari kesewenang-wenangan kekuasaan negara. Keempat prinsip *Rechtsstaat* dan ketiga prinsip *Rule of Law* dapat digabungkan untuk menandai ciri-ciri negara modern di jaman sekarang. Kalau ditinjau dari perspektif sosiologis *The Rule of Law* mengandung empat makna sebagai berikut.¹⁷

¹³ Miriam Budiardjo. 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., hlm. 59.

¹⁴ A.V Dicey, 1987, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., Limited New York: The Macmillan Company, hlm. 179-187

¹⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 75

¹⁶ *Ibid.* hlm. 80.

¹⁷ Peters, A.A.G. dan Koesriani S, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Jakarta": Pustaka Sinar Harapan, 1990, hlm. 52-53. Lihat dalam A Mukti Fajar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS, 2003, hlm. 9

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mendepersonalisasikan kekuasaan untuk menundukkan pelaksanaannya kepada aturan-aturan, sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
3. Hukum tidak menentang kekuasaan, tetapi sebaliknya dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksa kehendak oleh penguasa.
4. Tidak netral terhadap kepentingan sosial karena pemihakannya terhadap kelompok yang kurang beruntung secara politik, ekonomi dan sosial.

The Rule of Law, mempunyai dimensi universalitas dan sekaligus relativitas. Dimensi universalitasnya ialah gagasan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk kepada hukum, hal ini mempunyai implikasi normatif, yaitu:¹⁸

1. Mempunyai nilai yang berperspektif kerakyatan, yaitu melindungi warga negara terhadap pemerintah dan yang lemah serta miskin terhadap yang kuat serta kaya dari sudut pandang warga negara yang lemah serta miskin.
2. Penggunaan pendekatan konfliktual, bukan untuk melawan harmoni dan konsesus palsu, yang pasti dianut pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik atas otoritas tidak ditindas.

Syarat-syarat mendasar agar suatu negara dikatakan sebagai negara hukum yang demokratis (negara demokratis dibawah *rule of law*) dapat dilihat rumusannya pada hasil seminar International Commission of Jurists di Bangkok Tahun 1965, yaitu sebagai berikut :¹⁹

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin itu;
2. Badan kehakiman yang bebas (*independent dan impartial tribunals*);
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Hubungan antara konsepsi negara hukum dan negara demokrasi dalam negara modern ibarat dua sisi mata uang, menyatu dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Negara demokrasi tanpa hukum akan menjelma menjadi suatu anarkisme, sementara negara hukum tanpa demokrasi akan menjelma menjadi negara yang tirani dan otoriter. Prinsip negara hukum dan negara demokrasi memiliki satu tujuan yang selaras, yaitu terciptanya sistem penyelenggaraan negara yang bergerak atas aspirasi rakyat serta menjunjung tinggi supremasi hukum. Sebuah sistem penyelenggaraan negara yang memenuhi dimensi legitimasi dan legalitas.

Konsep negara hukum menempatkan konstitusi sebagai hukum dasar, hukum tertinggi. Sebagai hukum dasar, maka menjadi rujukan dan landasan terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan kedudukan tersebut, maka supremasinya harus selalu terjaga agar tidak terjadi deviasi (penyimpangan/pembelokan) dari setiap rumusan pasal-pasal yang didalamnya terkandung substansi politik hukum.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 55-59.

¹⁹ Miriam Budiarmo, 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 60.

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum²⁰.

Menurut Arief Sidharta²¹, yang menyitir pandangan Scheltema, terdapat beberapa unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu, yaitu:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 1. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 2. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 3. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 4. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 5. Asas non-liqueur, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 6. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similibus* atau *Equality before the Law*) Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
 1. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 2. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 3. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 4. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 5. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;

²⁰ Jimly Assiddiqie, *Gagasan Dasar Tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Makalah, <http://www.jimly.com/makalah>, diakses tanggal 3 Maret 2014.

²¹ B. Arief Sidharta, 2004, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November, hlm.124-125.

6. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
 1. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 2. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 3. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Padmo Wahyono yang menyitir pandangan Oemar Seno Adji, mengatakan, sebagai contoh penerapan prinsip-prinsip umum negara yang berdasarkan hukum ini misalnya, pada teori *rechstaat*, adanya pengakuan hak-hak asasi, adanya trias politica, adanya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan adanya peradilan administratif. Pada teori *rule of law*, adanya konstitusi yang bersumber pada hak-hak asasi manusia, adanya persamaan menurut hukum bagi semua orang, dan adanya prinsip bahwa hukum mengatasi segala-galanya.²²

2.2. Teori Pertanggungjawaban Eksekutif

Pertanggung jawaban eksekutif merupakan suatu mekanisme pertanggung jawaban yang erat kaitannya dengan sistem pemerintahan parlementer, namun demikian bukan berarti sistem pertanggungjawaban semacam ini merupakan sistem pertanggungjawaban yang secara mutlak hanya diperuntukkan bagi kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer semata.

Secara umum tiap-tiap jabatan yang diperoleh atas dasar kepercayaan dari rakyat memiliki konsekuensi pertanggungjawaban kepada rakyat. Kuntjoro Purbopranoto berpendapat bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan oleh rakyat (demokrasi), maka harus diadakan pembagian tugas antara semua warga negara didalam suatu negara, sehingga yang sesungguhnya dapat disertai pemerintahan negara tersebut hanyalah segolongan dari penduduk, yaitu yang memiliki kecakapan dan memiliki kemampuan untuk itu, dalam penetapan atau penyusunan pemerintahan demokrasi, rakyat diberi hak ikut serta dan kemudian mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban.²³

Selain itu, terdapat keterkaitan antara pertanggungjawaban eksekutif dengan demokrasi, menurut CF Strong, demokrasi politik mengisyaratkan bahwa pemerintah harus bergantung pada persetujuan pihak yang diperintah, artinya ekspresi persetujuan dan ketidaksetujuan rakyat sudah harus memiliki sarana penyaluran yang nyata dalam pemilihan umum, program politik partai, media massa dan sebagainya.²⁴

Terdapat dua macam pertanggung jawaban kepala eksekutif, secara umum dapat dikatakan bahwa eksekutif selaku pelaksana dari kehendak rakyat, maka eksekutif harus mempertanggungjawabkan atas apa yang menjadi tugas dan

²² Padmo Wahjono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cetakan ke 2, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10

²³ Kuntjoro Purbopranoto, 1960, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya, hlm. 42

²⁴ CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, hlm. 17

fungsinya, adapun pembagian pertanggungjawaban yang demikian ini secara esensial dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban eksekutif model sistem pemerintahan presidensiil;
- b. Pertanggungjawaban eksekutif model sistem pemerintahan parlementer.

Dalam model pertanggungjawaban yang pertama, yaitu mekanisme pertanggungjawaban kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil atau non parlementer kedudukan eksekutif adalah tetap (*fixed*). Seorang kepala pemerintahan (Presiden) tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif dalam masa jabatannya terlepas dari popularitas kebijakan dan program yang diambil oleh seorang Presiden. Lembaga legislatif tidak memiliki peran partisipatif dalam pembentukan program maupun kebijakan yang dilakukan oleh presiden, sehingga secara kelembagaan kedua lembaga ini. Baik legislatif maupun eksekutif adalah sejajar. Hal ini merupakan manifestasi dari mekanisme *checks and balance*.

Kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi sendiri, karena dalam pemilihan umum eksekutif dipilih langsung oleh rakyat, walaupun di negara-negara tertentu seperti di Amerika Serikat tidak benar-benar langsung seperti halnya di Indonesia, melainkan melalui suatu Dewan Pemilih. Namun demikian kedua macam pemilihan tersebut mengindikasikan adanya pemilihan langsung oleh rakyat, dalam arti tidak melalui lembaga dalam cabang kekuasaan lain, yaitu legislatif yang dalam hal ini berperan sebagai lembaga representatif atau lembaga perwakilan.

Sejalan dengan apa yang di kemukakan oleh R. Wallace Brewster, bahwa *The chief executive is elected separately for a fixed period of time in which may or may not coincide with the terms of the legislators and judges. The chief executive cannot dissolve the legislature, and the legislature cannot remove the chief executive except by the impeachment, which affords adequate protection against misconduct rather than a method for controlling policy.* (Kepala eksekutif dipilih secara terpisah untuk jangka waktu tertentu di mana mungkin atau mungkin tidak sama dengan masa jabatan legislator dan anggota yudisial. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif, dan legislatif tidak dapat memberhentikan kepala eksekutif kecuali dengan *impeachment*, yang memberikan perlindungan memadai terhadap kesalahan daripada metode untuk mengendalikan kebijakan),²⁵ maka legitimasi lembaga eksekutif adalah sama-sama kuat dibandingkan dengan lembaga legislatif yang dipilih pula oleh rakyat negara tersebut. Sebagai konsekuensinya adalah lembaga legislatif tidak dapat membubarkan ataupun menjatuhkan lembaga eksekutif yang notabene memiliki kedudukan yang setara. Hal ini menunjukkan adanya sumber legitimasi yang sama yaitu suara rakyat sebagai *causa prima*.

Selanjutnya, konsekuensi dari adanya kedudukan yang setara antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif itu pula, maka lembaga eksekutif memiliki kewenangan untuk menentukan sendiri dalam rangka pengisian personil yang nantinya akan menjalankan lembaga eksekutif. Dalam rangka memilih dan menentukan personil yang akan menduduki jabatan dan tugas dalam lembaga eksekutif tersebut, maka Kepala Eksekutif/ Presiden memiliki kewenangan untuk itu. Presiden selaku kepala eksekutif dapat menentukan siapa-siapa saja yang dipilih untuk membantunya yang disebut sebagai para menteri, dan oleh karena itu para menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada lembaga representatif/legislatif melainkan bertanggungjawab kepada Presiden selaku kepala eksekutif atau kepala pemerintahan yang telah memilih dan mengangkatnya guna membantu jalannya roda pemerintahan.

²⁵ R. Wallace Brewster, 1963, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, hlm. 288

Berbicara masalah pertanggungjawaban eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil tersebut, pada hakikatnya tidaklah berbicara masalah pertanggungjawaban yang bersifat kebijakan, melainkan masalah konstitusionalitas perilaku yang lebih bersifat personal atau dengan kata lain merupakan tanggungjawab yang bersifat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku, dan pertanggungjawaban yang demikian ini dilaksanakan melalui suatu mekanisme yang disebut sebagai *impeachment*, Berkaitan dengan istilah *fixed term executive*, dimana kepala pemerintahan tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya berkaitan dengan kebijakan yang diambilnya, namun melalui mekanisme *impeachment* tersebut, presiden dapat diberhentikan sewaktu waktu ditengah masa jabatannya hanya apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum. Dalam mekanisme tersebut diatas, dapat difahami bahwa mekanisme *impeachment* merupakan koridor yang membatasi fleksibilitas dan kebebasan dalam ruang gerak kebijakan lembaga eksekutif. Hal ini juga merupakan konsekuensi logis dari adanya prinsip non intervensi antar cabang-cabang kekuasaan.

Mengenai eksistensi keterpisahan peran yang sangat kuat antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tersebut secara efisien dikemukakan kembali oleh R. Wallace Brewster, yaitu *President and cabinet excluded from legislature, ...they do not have seats in the legislature; they cannot submit bills directly but rather must rely upon the cooperation of some friendly legislators; and they cannot appear upon the floor of the legislative hall to defend the bills the administration favors.* (Presiden dan kabinet dikecualikan dari legislatif, ... Presiden dan kabinet tidak memiliki kursi di legislatif; Mereka tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang secara langsung melainkan sangat bergantung pada kerja sama beberapa legislator; Dan mereka tidak dapat muncul dalam forum legislatif untuk mempertahankan rancangan undang-undang tentang administrasi yang mereka ajukan).²⁶ Wacana tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya keterpisahan peran dan fungsi antara lembaga eksekutif di satu sisi dan lembaga legislatif di sisi lain yang terefleksikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana lembaga eksekutif hanya dapat mengajukan proposal atau rancangan undang-undang, dan setelahnya tidak dapat turut serta mengontrol maupun mempertahankan rancangan undang-undang yang telah diajukan tersebut, dengan kalimat lain ketika proposal atau rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif presiden selaku kepala lembaga eksekutif tersebut telah masuk wilayah lembaga legislatif, maka lembaga eksekutif hanya dapat menunggu hasil dari pembahasan dalam lembaga legislatif tersebut. Hal ini menu njukkan bahwa terdapat keterpisahan fungsi yang jelas antara cabang-cabang kekuasaan dalam trias politika, dalam hal ini adalah lembaga eksekutif yang dikepalai oleh presiden selaku kepala pemerintahan maupun lembaga legislatif.

Lancar atau tidaknya proposal atau rancangan undang-undang hasil inisiatif eksekutif tersebut selain tergantung pada substansi proposal atau rancangan undang-undangnya itu sendiri, yaitu sesuai atau tidak dengan kemauan rakyat negara tersebut, yang secara teoritis terrepresentasikan melalui suara yang ada dalam lembaga legislatif, proposal atau rancangan undang-undang hasil inisiatif eksekutif tersebut juga bergantung pada hal ikhwal yang bersifat politis, yaitu kepentingan politik partai-partai politik yang duduk dalam lembaga legislatif serta kedekatan partai politik mayoritas kepada presiden. Kedekatan antara partai politik mayoritas dalam lembaga legislatif terhadap presiden hanya dapat terjadi apabila presiden terpilih adalah dari anggota partai dari partai pemenang pemilihan umum legislatif, hal ini merupakan suatu kelaziman ketika partai politik yang menang dalam pemilihan umum yang secara

²⁶ R. Wallace Brewster, 1963, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, hlm. 290

otomatis menjadi partai yang menduduki kursi lembaga legislatif secara mayoritas, maka apabila seorang calon presiden dari partai yang sama mencalonkan diri dalam pemilihan umum eksekutif, calon tersebut memiliki kans yang sama dengan partainya yaitu memiliki kesempatan yang besar pula untuk memenangkan pemilihan umum eksekutif dan selanjutnya menjadi presiden.

Adanya kritik mengenai sistem pemerintahan presiden dikemukakan pula oleh R. Wallace Brewster, yaitu *..the critics claim that presidential government cannot be kept responsible to the voters because it is so divided that neither praise for good government nor blame for poor government can be fixed.* (Kritikus mengklaim bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden 'selaku kepala pemerintahan' tidak dapat terus bertanggung jawab kepada para pemilih karena sangat terbagi, sehingga tidak ada pujian untuk pemerintahan yang baik atau kesalahan bagi pemerintah yang buruk yang dapat diperbaiki).²⁷ Pada dasarnya kritik tersebut menunjukkan bahwa lembaga eksekutif memiliki ruang yang sangat luas yang tidak terjangkau oleh lembaga legislatif sebagai lembaga representatif yang merepresentasikan kepentingan rakyat. Namun demikian apabila dilogikakan, tiap-tiap kebijakan yang diambil oleh seorang presiden selaku kepala eksekutif secara normal tidak akan menyimpang jauh dari apa yang telah dijanjikan kepada publik dalam masa kampanyenya ketika sebagai calon presiden, sehingga selama seorang presiden tetap berpatokan kepada program-program yang telah diajukan kepada rakyatnya dalam masa kampanyenya, maka presiden selaku kepala eksekutif dalam membuat kebijakan tidak akan menghadapi risiko yang berdampak pada penurunan popularitasnya dihadapan rakyatnya.

Adapun model pertanggungjawaban eksekutif yang kedua, yaitu model pertanggungjawaban eksekutif dalam sistem parlementer. Pertanggungjawaban kepala eksekutif ini didasarkan pada kenyataan akan adanya keadaan yang saling dapat saling mempengaruhi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kondisi tersebut dikemukakan oleh R. Wallace Brewster yang menyatakan bahwa *the ministers and their parliamentary undersecretaries, it should be kept in mind, are also members of the legislature and as such participate in parliamentary debates and votes. There is no separation of powers between the executive and legislative branches of the government; there is only a separation of functions.* (Harus selalu diingat bahwa para menteri dan sekretaris parlemen adalah juga merupakan anggota legislatif dan karena itu mereka berpartisipasi pula dalam debat parlemen dan pemungutan suara. Tidak ada pemisahan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintah ini (sistem pemerintahan parlementer); yang ada hanyalah pemisahan fungsi).²⁸ Keterkaitan dan kemungkinan saling mempengaruhi yang disebabkan oleh adanya rangkap keanggotaan antara pengisi jabatan dalam lembaga legislatif dan pengisi jabatan dalam lembaga eksekutif merupakan suatu konsekuensi logis yang disebabkan adanya kesamaan kepentingan diantara kedua jabatan tersebut yang berada dalam person yang sama.

Keadaan yang demikian ini memiliki konsekuensi pada produk yang dihasilkannya. Seperti halnya dengan apa yang dikemukakan oleh George Kousulas, yang menyatakan bahwa *in the great majority of countries operating under the parliamentary system, the prime minister and most of the other ministers are members of the lower house in bicameral legislature. This arrangement gives cabinet ministers direct access to the operations of the legislature. They can participate in the deliberations of the house and of its committees, personally steering their proposals through.* (Di sebagian besar negara yang beroperasi di bawah sistem parlementer,

²⁷ *ibid*, hlm. 291

²⁸ *ibid*, hlm. 286-287

perdana menteri dan sebagian besar menteri lainnya adalah anggota majelis rendah di legislatif bikameral. Pengaturan ini memberi akses langsung kepada para menteri di kabinet kepada operasional lembaga legislatif. Para menteri di kabinet dapat berpartisipasi secara langsung dalam penentuan pertimbangan dewan beserta komite-komite didalamnya, dan dapat pula mengarahkan proposal yang diajukan oleh para menteri di kabinet secara personal).²⁹ Sehingga produk tersebut (undang-undang) merupakan hasil dari proses pembahasan bersama antara lembaga legislatif bersama-sama dengan lembaga eksekutif, yang umumnya dilakukan oleh para menteri di kabinet sebagai para wakil lembaga eksekutif.

George Kousulas juga melihat adanya keuntungan yang nyata diterapkannya mekanisme tersebut, yaitu adanya kestabilan prosedur dalam menghasilkan produk (undang-undang yang berasal dari proposal atau rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif lembaga eksekutif) yang nantinya juga akan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif pula. Namun demikian menurut Kousulas, terdapat pula kelemahan dari sistem ini, sebagai hasil dari adanya rangkap keanggotaan antara pengisi jabatan dalam lembaga legislatif dan pengisi jabatan dalam lembaga eksekutif yang berimplikasi pada berkurangnya independensi lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif, yang notabene adalah lembaga yang seharusnya memiliki fungsi dan peran yang berbeda dalam skema pembagian cabang-cabang kekuasaan. Kousulas secara spesifik mengemukakan *the major advantage of the parliamentary system is that it can provide a high degree of coordination between executive and legislature. If stable majorities can be maintained in the legislature, the executive is assured that its program will be implemented. But this coordination has a price. Legislature may lose much of their independence as the power of decision making shifts to the executive, more precisely to the party leaders who man the top executive posts.* (Keuntungan utama dari sistem parlementer adalah bahwa ia dapat memberikan koordinasi yang tinggi antara eksekutif dan legislatif. Jika mayoritas stabil dapat dipertahankan di legislatif, eksekutif yakin bahwa programnya akan dilaksanakan. Tapi koordinasi ini memiliki konsekuensi. Lembaga legislatif kemungkinan akan kehilangan sebagian besar kemerdekaan mereka karena kekuatan pengambilan keputusan bergeser ke eksekutif, lebih tepatnya kepada pemimpin partai yang merupakan jabatan eksekutif puncak).³⁰

Adanya rangkap keanggotaan antara pengisi jabatan dalam lembaga legislatif dan pengisi jabatan dalam lembaga eksekutif tidak dapat dipandang sebagai faktor basis dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut, melainkan sebagai konsekuensi dari adanya mekanisme pemilihan anggota dan kepala eksekutif atau yang secara umum disebut sebagai perdana menteri beserta para menterinya, dimana kepala eksekutif dan kabinet dipilih oleh parlemen dari dalam keanggotaan parlemen itu sendiri.³¹ Dari mekanisme pemilihan anggota dan kepala eksekutif oleh parlemen atau lembaga legislatif itu pula maka terdapat mekanisme pertanggungjawaban yang berpijak pada mekanisme tersebut, yaitu lembaga eksekutif haruslah bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan dalam hubungannya sebagai pemberi mandat dan mandataris.

Lembaga perwakilan atau lembaga legislatif memiliki kekuasaan yang tidak terbatas pada pemilihan seorang kepala eksekutif, beserta para menteri yang duduk

²⁹ George Kousulas, 1968, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont, hlm. 75

³⁰ *ibid*, hlm 75

³¹ Sebagai catatan, Perdana Menteri Perancis tidak dipilih oleh Parlemen, melainkan oleh Presiden Perancis terpilih, karena Perancis menggunakan sistem pemerintahan campuran atau terkadang disebut sebagai *hybrid governmental system*.

dalam kabinet dalam lembaga eksekutif namun lembaga perwakilan atau lembaga legislatif berwenang menetapkan kebijakan yang harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, dengan kata lain kebijakan pemerintah dari lembaga eksekutif harus sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh lembaga perwakilan.

Apabila eksekutif tidak melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan/ legislatif maka lembaga perwakilan dapat melakukan 'mosi tidak percaya' terhadap eksekutif, dan bahkan 'mosi tidak percaya' dapat di laksanakan apabila lembaga perwakilan beranggapan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh eksekutif dinilai menyimpang dari kehendak lembaga perwakilan atau legislatif. Namun sebaliknya, apabila menurut lembaga eksekutif lembaga perwakilan atau lembaga legislatif yang 'bersalah' maka lembaga perwakilan atau lembaga legislatif dibubarkan dan konsekuensinya adalah dilaksankannya pemilihan umum ulang untuk memilih keanggotaan lembaga perwakilan, tetapi apabila lembaga perwakilan yang baru ternyata membenarkan lembaga perwakilan yang lampau (yang telah dibubarkan), maka pendapat lembaga eksekutif untuk membubarkan lembaga perwakilan atau lembaga legislatif dianggap sebagai pendapat *invalid*, sehingga lembaga eksekutiflah yang harus dibubarkan.

Konstitusi dan hukum merupakan ambang batas koridor kebijakan eksekutif, dan apabila dilanggar maka akan muncul konsekuensi. Secara umum, William G. Andrews menyatakan pentingnya makna konstitusi bagi sebuah negara, *the members of a political community have, by definition, common interest which they seek to promote or to protect, through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the state. They agree that is preferable to any likely alternative. Consensus on this question is essential to existence of the state. If general agreement on the desirability of the survival of the state breaks down, civil war or revolution may result.* (Anggota komunitas politik memiliki kepentingan bersama yang ingin mereka promosikan atau mereka lindungi, melalui penciptaan dan penggunaan mekanisme politik yang dapat kita sebut sebagai negara. Mereka menyetujui alternatif terbaik. Konsensus ini sangat penting bagi keberadaan negara. Jika kesepakatan umum mengenai keinginan untuk bertahan hidup negara dipecah, perang saudara atau revolusi dapat terjadi).³²

Pernyataan mengenai fungsi konstitusi diatas dapat dikatakan merupakan fungsi paling mendasar maupun sebagai niatan konstitusi bagi sebuah entitas politik untuk dalam rangka membentuk negara, sehingga konstitusi dalam pemaknaan ini dapat diasumsikan sebagai konsensus bersama yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun, termasuk didalamnya seorang kepala eksekutif. Abdul Mukthie Fadjar, menyatakan bahwa konstitusi yang kokoh bagi sebuah constitutional state juga harus merupakan konstitusi yang legitimate, dalam arti pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan.³³ Selanjutnya Abdul Mukthie Fadjar juga menyatakan bahwa terdapat aspek substansial atau materiil yang berkaitan dengan isi konstitusi yang meliputi:

- a. Pilihan bentuk negara kesatuan atau negara federasi;
- b. Pilihan bentuk pemerintahan republik atau bentuk pemerintahan kerajaan;
- c. Pilihan sistem pemerintahan presidensiil atau sistem pemerintahan parlementer;

³² William G. Andrews, 1963, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company, inc., Princeton- New Jersey, hlm. 9

³³ Abdul Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 35

- d. Pilihan sistem perwakilan bikameral atau sistem perwakilan unikameral;
- e. Pemilihan sistem pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan;
- f. Sistem kekuasaan kehakiman;
- g. Hubungan negara dengan rakyat yang meliputi hak warga negara atau hak asasi manusia;
- h. Berbagai sistem kehidupan bernegara (ekonomi, pendidikan, pertahanan dan keamanan, agama, dan lain-lain).³⁴

Konstitusi yang secara substatntif berisikan hal-hal yang dianggap penting oleh negara tersebut merupakan suatu panduan umum dan paling mendasar dalam melaksanakan pergaulan hidup dalam suatu negara oleh suatu bangsa, adapun mekanisme gerak dari berjalannya kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut, maka diperlukan produk-produk yang lebih bersifat derivatif, yang mengimplementasikan konsensus umum yang telah dirumuskan secara umum dalam konstitusi. Secara implementatif, cabang cabang kekuasaan dalam pemerintahan haruslah mengeluarkan produk kebijakan berupa hukum yang berpatokan pada kepentingan dan keadilan bagi rakyatnya, sehingga apabila suatu proses pembentukan kebijakan atau hukum tersebut diletakkan dalam paradigma dialektika, maka hasil kebijakan yang berupa hukum haruslah menjadi suatu thesis yang dihasilkan dari proses pembahasan bersama antara kehendak cabang kekuasaan legislatif disatu sisi dan disisi lain kemampuan untuk melaksanakan dari cabang kekuasaan eksekutif.

Jean Jacques Rousseau menyatakan bahwa setiap tindakan yang bebas harus dihasilkan oleh persaingan dua sebab, yaitu yang satu moral, yang merupakan kehendak yang harus memutuskan tindakan itu, dan yang lainnya adalah fisik, kekuasaan yang harus melaksanakan kehendak tersebut. Selanjutnya, negara hukum mempunyai kekuatan gerak yang sama, dan kita menemukan hal yang sama didalamnya seperti yang terdapat dalam tubuh alami, yaitu kekuatan dan kehendak; yang terakhir dibedakan dengan nama 'kekuasaan legsilatif' dan yang terdahulu dengan 'kekuasaan eksekutif'. Tidak satupun yang akan dikerjakan dan akan dilakukan tanpa persaingan kedua kekuasaan ini.³⁵ Perbandingan antara kehendak dan fisik a la Rousseau tersebut pada dasarnya di presentasikan secara kelembagaan, yaitu kehendak dipresentasikan dalam lembaga legislatif, karena lembaga legislatif adalah sekaligus lembaga represntatif yang mewakili kehendak rakyat, sedangkan fisik atau kemampuan untuk melaksanakannya dipresentasikan secara kelembagaan dalam lembaga eksekutif sebagai pelaksana kehendak rakyat. Dua lembaga tersebut dapatlah berjalan dengan baik apabila dilaksanakan dalam suatu persaingan, persaingan yang dimaksud tersebut dapat dimaknai sebagai saling mengawasi dan saling menyeimbangkan. Namun disisi lain hal tersebut dapat difahami bahwa kedua lembaga dimaksud, yaitu lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, tidak dapat berjalan tanpa adanya koordinasi satu sama lain. Konsep Rousseau tersebut tidaklah menyiratkan mengenai sistem pemerintahan tertentu, namun secara generik lebih kepada pentingnya keberadaan dua lembaga tersebut dalam mekanisme pemerintahan suatu negara yang demokratis, dimana kehendak rakyat dapat dilaksanakan oleh suatu pemerintahan yang geraknya dibatasi oleh kehendak rakyat itu sendiri, yang termanifestasikan dalam konsensus besar atau disebut sebagai konstitusi sebagai koridor batasan gerak lembaga-lembaga tersebut.

³⁴ Ibid, hlm. 35-36

³⁵ Jean Jacques Rousseau, 1986, Kontrak Sosial (terjemahan), Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986. Hlm.

2.3. Teori Sistem Pemerintahan

Pada dasarnya, teori sistem pemerintahan terbagi menjadi 2, yakni sistem pemerintahan Presidensiil dan Sistem Pemerintahan Parlementer. Negara pada dasarnya harus memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan undang-undang. Otoritas atau kekuasaan tertinggi ini disebut dengan pemerintah (dalam arti luas). Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara, suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah, karena pemerintah pada hakikatnya adalah kekuasaan yang terorganisir, oleh karena itu pemerintah adalah suatu organisasi yang diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan.³⁶ Pentingnya pemerintah dalam suatu negara dapat kita telusur dalam *Montevideo Convention on Rights and Duties of States*,³⁷ dalam *Article 1* konvensi tersebut yang menyatakan bahwa:

The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.

(Negara sebagai badan hukum internasional harus memiliki kualifikasi sebagai berikut: (a) penduduk tetap; (B) wilayah yang ditentukan; (C) pemerintah; dan (d) kapasitas untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain.)

Sehingga secara umum dapat difahami bahwa pemerintah adalah salah satu unsur konstitusif negara yang tidak dapat diabaikan dalam menentukan eksistensi suatu negara. Begitu pentingnya keberadaan pemerintah dalam menentukan keberadaan suatu negara, maka penting dikemukakan pula hakikat dari pemerintah itu sendiri. Pemerintah seperti yang dikemukakan sebelumnya adalah pemerintah dalam arti luas, pemerintah dalam arti luas tersebut pada umumnya dibagi dalam cabang-cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif (pembuat hukum), cabang kekuasaan eksekutif (pelaksana hukum, atau pemerintah dalam arti sempit), dan cabang kekuasaan yudisial (cabang kekuasaan yang memperthankan hukum). Hal ini juga sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Inu Kencana Syafie, yaitu apabila dalam suatu negara kekuasaan pemerintahan dibagi atau dipisahkan, maka terdapat perbedaan antara pemerintah dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut sebagai eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas, selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif/yudisial).³⁸

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

³⁶ CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, hlm. 10

³⁷ Ditandatangani di Montevideo, Tanggal 26 Desember Tahun 1933

³⁸ Inu Kencana Syafie, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 8

merujuk pada kata-kata dari Lord John Emerich Edward Dalberg Acton³⁹ yang mengatakan bahwa: “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”, maka dapat dimaknai bahwa dalam pernyataan dimaksud terdapat korelasi yang erat antara kekuasaan atau kewenangan dan penyimpangan.

Pembagian kekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial tersebut pada dasarnya berjalan dalam suatu mekanisme tertentu yang disebut sebagai sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan seringkali dimaknai pula dengan sistem demokrasi, yang merupakan implementasi demokrasi secara institusional dan bersifat sistemik, pendapat Krannenburg dan Sabaroedin yang menyatakan bahwa demokrasi modern secara implementatif dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer, yaitu terdapat hubungan yang erat antara lembaga representatif/legislatif dengan lembaga eksekutif;
2. Pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan; dan
3. Pemerintahan rakyat yang representatif, dikontrol oleh pengaruh rakyat secara langsung (referendum dan inisiatif rakyat).⁴⁰

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

Dalam sub bab ini, secara spesifik dibahas mengenai teori sistem pemerintahan presidensiil atau merupakan pilihan sistem pemerintahan kedua dari tiga macam sistem pemerintahan yang ada menurut Krannenburg. Membahas sistem pemerintahan presidensiil, maka tidak mungkin melepaskan diri dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan, karena sistem pemerintahan model presidensiil merupakan sistem yang mengimplementasikan demokrasi melalui pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga representatif atau legislatif.

CF. Strong mengatakan bahwa nilai demokrasi yang dianggap termasuk eksekutif non-parlementer dapat ditelusuri kembali pada teori lama tentang pemisahan kekuasaan. Teori ini menyatakan, jika seorang Presiden dipilih rakyat untuk melaksanakan fungsi-fungsi eksekutif, seharusnya keputusan eksekutifnya tidak terikat oleh batasan yang dibuat oleh lembaga yang dipilih untuk melaksanakan fungsi yang lain. Pembagian fungsi-fungsi secara mutlak hanya mungkin ada dalam teori, sebab bagaimanapun sebagian dari urusan eksekutif terkait dari pelaksanaan dekrit

³⁹ Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya yang ditujukan pada Archbishop Mandell Creighton (tertanggal 5 April 1887) diunduh dalam <http://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html> diakses tanggal 20 Juli 2017

⁴⁰ Krannenburg dan Sabaroedin, 1975, Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita, hlm. 100-101

kekuasaan legislatif. Namun jika lembaga eksekutifnya merupakan lembaga eksekutif non parlementer (presidensiil), hal-hal yang ditetapkan konstitusi sebagai bidang wewenang eksekutif benar-benar merupakan wewenang jabatan orang yang dipilih untuk melaksanakan wewenang tersebut.⁴¹ Hal ini menunjukkan adanya batasan-batasan fungsi yang jelas dari masing-masing cabang kekuasaan yang ada, meskipun hal ini bersifat sangat teoritis, karena dalam prakteknya akan sangat sulit untuk memberikan batasan pada fungsi-fungsi yang sangat spesifik pada masing-masing cabang kekuasaan.

Sebagai manifestasi dari konsep pemisahan kekuasaan dari cabang-cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudisial) pemerintah dalam arti luas, maka terdapat sistem pemerintahan yang mempersyaratkan adanya pemisahan kekuasaan dalam mekanisme kerjanya, yang dikenal dengan nama sistem pemerintahan presidensial beserta dengan mekanisme penyertanya, yang disebut sebagai mekanisme *checks and balances*. Mekanisme *checks and balances* itu sendiri merupakan prasyarat baku dalam rangka berjalannya suatu sistem pemerintahan yang berpijak pada mekanisme pemisahan kekuasaan, karena tanpa adanya mekanisme *checks and balances*, maka pemerintahan dengan sistem pemerintahan presidensiil yang mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan tidak akan dapat berjalan dengan baik. Mekanisme *checks and balances* secara konseptual dalam kesejarahannya dapat dilihat dalam *the Federalist Paper*⁴² yang ditulis oleh James Madison atau Hamilton. *The Federalist Paper no. 51* ini adalah pertama kalinya gagasan mengenai pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) dikemukakan dalam literatur politik, yang dimaksudkan tidak lain untuk membatasi dan mencegah penyimpangan kekuasaan pemerintah.⁴³ Gagasan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga pemerintah (dalam arti luas) adalah sebagai upaya menghindari tirani dari kekuasaan terpusat, tunduk dibawah kategori pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*). *The federalist Paper* juga melihat adanya keuntungan yang lain dalam hal diterapkannya mekanisme tersebut, yakni:

1. Efektifitas dan efisiensi pemerintahan, karena pembatasan adalah mengenai fungsi tertentu atau spesifik, maka lembaga-lembaga pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudisial) yang masing masing memiliki fungsi berbeda dapat meningkatkan keahlian dan kebanggaan akan peran mereka masing-masing;
2. Tidak terjadi adanya tumpang tindih atau *overlapping* kekuasaan pada tingkatan tertentu.⁴⁴

Sistem pemerintahan presidensiil telah lama diasumsikan sebagai sistem pemerintahan yang paling mendekati dengan teori Trias Politika *a la* Montesquieu, karena didalamnya terdapat mekanisme pemisahan kekuasaan yang relatif tegas. Hal ini pada dasarnya merupakan konsekuensi dari adanya pemisahan kekuasaan yang cukup *rigid* antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, serta lembaga yudisial. Konsep tersebut memiliki akar sejarah panjang ketatanegaraan dari para pemikir besar. Montesquieu menawarkan alternatif yang berbeda dari apa yang diusulkan oleh John Locke, menurut John Locke agar pemerintah tidak sewenang-wenang maka kekuasaannya harus dibagi menjadi tiga macam kekuasaan, yaitu pertama kekuasaan legislatif yang membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang

⁴¹ CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, hlm. 357

⁴² Hamilton atau Madison, *The Federalist 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari 1788.

⁴³ Rosalie Targonski (ed.), *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat* (terjemahan). 2000. Hlm. 40-41

⁴⁴ *ibid*, hlm. 43

dan kekuasaan federatif sebagai pelaksana hubungan diplomatik dan luar negeri. Sedangkan Montesquieu membaginya menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif adalah pelaksan undang-undang dan satu lagi yudisial sebagai lembaga yang mengadili apabila terjadi pelanggaran terhadap undang-undang tersebut. Kekuasaan federatif yang melaksanakan hubungan luar negeri berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif.⁴⁵ Seperti yang tergambarakan sebelumnya, bahwa mekanisme pemisahan kekuasaan yang dimaksud adalah eksistensi larangan intervensi satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan yang lain. Belum lagi adanya mekanisme checks and balances yang menjadi salah satu prasyarat utama dalam rangka menjalankan sistem pemerintahan presidensiil.

Sebagai konsekuensi adanya kekuasaan yang terpisah, maka absen pula pertanggungjawaban lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif. Selanjutnya hal ikhwal mengenai sistem pemerintahan presidensiil tersebut dapat dijelaskan dari beberapa *facet*, yaitu: Pertama kedudukan lembaga eksekutif terhadap lembaga legislatif, Kedua model pertanggungjawaban lembaga eksekutif, dan ketiga komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif. Lebih jauh, hal ini akan diuraikan sebagai berikut:

A. Mengenai Kedudukan Lembaga Eksekutif Terhadap Lembaga Legislatif dalam sistem Pemerintahan Presidensiil

Adapun kedudukan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif adalah lembaga legislatif tidaklah merangkap jabatan dengan lembaga eksekutif, karena beberapa hal:

1. Lembaga legislatif dipilih oleh rakyat dalam mekanisme pemilihan umum yang terpisah dari mekanisme pemilihan umum Presiden sebagai lembaga eksekutif, Menurut Jimmly Asshidiqie, terdapat permasalahan atau kelemahan bawaan mengenai sistem pemerintahan presidensiil, dalam hal ikhwal pemilihan umum Presiden, berkaitan dengan sistem kepartaiannya, yaitu dalam sistem dua partai, kemungkinan banyaknya calon presiden tidak akan terjadi, karena dapat dipastikan bahwa paket calon yang diajukan hanya ada dua, namun dalam sistem multi partai akan terdapat banyak calon presiden. Konsekuensinya adalah pemenang pemilihan umum akan sulit mencapai dukungan suara pemilih lebih dari 50% tanpa adanya '*second round election*' yang berbiaya mahal. Masalah selanjutnya adalah apabila presidensialisme dengan dua partai, maka menghasilkan '*dual legitimacy*' karena presiden yang terpilih belum tentu dari partai pemenang pemilihan umum dalam pengisian anggota parlemen, yang pada akhirnya menghasilkan '*divided government*' antara presiden dan parlemen (lembaga legislatif) sehingga seringkali menghasilkan perseteruan dalam penentuan hal-hal yang penting yang berakhir dengan *deadlock*. Namun demikian fenomena '*dual legitimacy*' dapat pula dipandang secara positif, mengingat kedudukan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif adalah sama-sama kuat dan akan dapat saling mengontrol;⁴⁶
2. Lembaga legislatif tidak memilih salah satu anggotanya untuk menduduki jabatan dalam lembaga eksekutif, sehingga terdapat keterpisahan peran yang jelas;
3. Lembaga legislatif tidak memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban lembaga eksekutif mengenai kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif;

⁴⁵ 1. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hlm. 72-73. 2. Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978. Hlm. 6-7

⁴⁶ Jimmly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 114-115

4. Tidak ada paket kebijakan yang disertakan dalam pemilihan kepala eksekutif dalam pemilihan kepala eksekutif, melainkan kebijakan tersebut berasal dari calon seorang presiden dalam kampanyenya.
5. Pertanggungjawaban lembaga eksekutif hanya terbatas pada pertanggungjawaban konstitusional, yaitu hanya apabila kepala eksekutif beserta kabinetnya melakukan hal-hal yang inkonstitusional.

Ciri-ciri tersebut dapat dipandang sebagai ciri statik kelembagaan dalam cabang kekuasaan legislatif maupun dalam cabang kekuasaan eksekutif, atau bahkan sebagai indikator indikator eksistensi suatu sistem pemerintahan presidensiil, oleh karenanya dalam rangka menjalankan lembaga-lembaga tersebut diperlukan suatu mekanisme tertentu, yaitu mekanisme yang dapat diasumsikan sebagai konsekuensi logis dari keadaan lembaga-lembaga tersebut. Adapun mekanisme yang dimaksud tersebut adalah mekanisme *checks and balances*, yaitu suatu mekanisme yang memungkinkan lembaga-lembaga negara tetap berjalan pada fungsinya masing-masing, atau minimal dapat dikatakan hampir sesuai dengan apa yang menjadi konsep pemisahan kekuasaan.

Checks and balances juga merupakan sebuah prinsip atau asas yang mendasari mekanisme kerja antar cabang pemerintahan (kekuasaan) yang tujuannya adalah agar sistem pemerintahan yang disusun sebagai satu kesatuan dapat berjalan secara baik. *Checks and balances* menjadi diperlukan jika antar cabang-cabang kekuasaan memiliki otonomi yang cukup kuat untuk tidak tergantung pada cabang kekuasaan yang lain, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tetap didasarkan atas kesisteman yang dibangun secara komprehensif antar cabang-cabang pemerintahan yang ada. Karena produk yang dihasilkan seharusnya adalah produk dari sistem, bukan merupakan produk individual dari masing-masing cabang pemerintahan tersebut.⁴⁷ Namun demikian dalam kaitannya dengan varian sistem pemerintahan, Hialire Barnet (2003) menyatakan bahwa dalam doktrin pemisahan kekuasaan kontemporer, terdapat tiga macam teori pemisahan kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan absolut, jika pelaksanaan eksekutif, legislatif dan yudisial berada di tangan satu orang atau badan, berarti tidak ada pemisahan kekuasaan;
2. Kekuasaan yang tersebar antara tiga badan yang terpisah baik fungsi atau personil pejabatnya tidak tumpang tindih, dinamakan pemisahan kekuasaan yang murni;
3. Kekuasaan dan personil atau pejabat tersebar luas tetapi secara total tidak terpisah dengan sistem saling mengawasi dan mengimbangi guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan: disebut sistem pemerintahan campuran dan pemisahan kekuasaan yang lemah.⁴⁸

Pendapat ini pada dasarnya menyatakan bahwa model pertama yang dikemukakan menunjukkan sistem pemerintahan yang absolut, yang tidak mungkin dilaksanakan dalam suatu negara yang demokratis, dimana rakyat memegang kedaulatan yang utama, sedangkan dua model yang disebut terakhir menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan apapun terdapat pemisahan kekuasaan, walaupun terdapat perbedaan intensitas satu sama lain. Model kedua menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan yang tidak dijalankan melalui mekanisme *check and balances*, dan model terakhir adalah model pemisahan kekuasaan yang paling realistis, yaitu menggunakan mekanisme *checks and balances* untuk menjalankannya.

Pada kenyataannya, menurut CF. Strong, di masa sekarang ini tidak ada negara konstitusional yang fungsi legislatif dan eksekutifnya berada di tangan yang

⁴⁷ Harjono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 44-45

⁴⁸ I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, Sudarsono, 2015, *Teori Konstitusi*, Setara Press, hlm. 97

sama, sebab eksekutif harus selalu berupa lembaga yang lebih kecil daripada legislatif. Teori pemisahan kekuasaan bukan hanya bertujuan agar lembaga eksekutif tidak menjadi bagian dari lembaga legislatif, tetapi lembaga ini harus saling terpisah satu sama lain, sehingga lembaga yang satu tidak boleh mengendalikan lembaga negara yang lain, dan dalam prakteknya negara semacam ini memiliki lembaga eksekutif yang berada diluar pengendalian lembaga legislatif.⁴⁹ Pendapat Strong tersebut memberikan gambaran secara faktual yang melengkap akan arti penting dari adanya pemisahan kekuasaan yang berimplikasi pada pembedaan fungsi masing-masing cabang kekuasaan secara *distinctive*.

B. Model Pertanggungjawaban Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Menurut CF Strong, eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil atau non parlementer terkadang disebut sebagai eksekutif tetap (*fixed executive*). Pada kenyataannya, lembaga eksekutif semacam ini tidak dapat dipengaruhi oleh tindakan lembaga legislatif.⁵⁰ *Fixed executive* yang dimaksud adalah seorang kepala pemerintahan (eksekutif) tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga representatif (legislatif) dalam masa jabatannya meskipun kebijakan-kebijakannya tidak populer sekalipun. Pendapat Strong tersebut juga mengindikasikan adanya pemisahan kekuasaan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, dimana kedua lembaga tersebut tidak dapat saling menjatuhkan maupun mengintervensi satu sama lain, kecuali hanya apabila terdapat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku melalui mekanisme *impeachment*, hal inipun apabila diasumsikan sebagai intervensi, maka intervensi yang demikian ini adalah intervensi yang bersifat insidental dan konstitusional.

Pada pokoknya pula, sistem pemerintahan presidensiil adalah sistem pemerintahan dimana eksekutif tidak bertanggungjawab pada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif.⁵¹

Lebih jauh, Krannenburg dan Sabaroedin menjelaskan sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut: Lembaga eksekutif secara pokok dipisahkan dan bebas dari lembaga perwakilan, Kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi sendiri, yaitu berasal dari pilihan rakyat, sehingga memiliki kekuasaan untuk menentukan sendiri siapa-siapa saja yang dipilih untuk membantu kepala pemerintahan (eksekutif) yaitu para menteri, dan para menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada lembaga representatif/legislatif melainkan langsung kepada Presiden sebagai kepala eksekutif.⁵²

Pertanggungjawaban eksekutif yang bukan bersifat kebijakan, dan merupakan tanggungjawab yang bersifat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku atau dengan kata lain melalui *impeachment*, *impeachment* dapat difahami sebagai *constitutional emergency brake*, yang memang diperlukan untuk memberikan koridor batasan yang konstitusional bagi kekuasaan eksekutif yang secara natural memiliki fleksibilitas tinggi dalam melaksanakan kekuasaannya tersebut, terutama dalam perannya sebagai kepala pemerintahan (eksekutif).

⁴⁹ CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, hlm. 323

⁵⁰ *ibid*, hlm. 356

⁵¹ Widodo Ekatjahjana, 2008, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, hlm. 16

⁵² Krannenburg dan Sabaroedin, 1975, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, hlm. 102

Dalam hal *impeachment* dimaksud, Jimmly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam pemerintahan presidensiil, Presiden tetap dapat diberhentikan ditengah jalan melalui mekanisme yang disebut dengan impeachment. Tetapi dalam sistem ini dibatasi hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran hukum yang menyangkut tanggungjawab personal, diluar alasan hukum proses tuntutan pemberhentian tidak dapat dilakukan seperti halnya dalam sistem pemerintahan parlementer melalui mekanisme mosi tidak percaya (*vote of censure*), karena itu tidak ada kekhawatiran jika presidennya diberhentikan, dan wakil presiden tampil sebagai pengganti meskipun berasal sari partai yang berbeda.⁵³

C. Komposisi dan Kewenangan Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Berakar dari dasar legitimasi pemilihan kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer, yang menyebabkan adanya kesejajaran antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif maupun lembaga yudisial, sehingga lembaga eksekutif (kepala pemerintahan/eksekutif) dapat dengan leluasa memilih para menteri. Dalam skema kelembagaan eksekutif dimaksud, kepala eksekutif dapat memilih siapa-siapa saja orang-orang yang membantunya dalam pelaksanaan pemerintahannya, keleluasaan tersebut merupakan hasil dari konsistensi kedudukan yang setara antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, yang terpisah satu sama lain dan dilaksanakan menggunakan mekanisme *checks and balances*.

Ciri khas dari sistem pemerintahan presidensiil salah satunya adalah adanya penyatuan antara kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief executive*). Sehingga apabila dilihat sepintas seorang Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil pada bentuk negara republik seolah-olah menjadi satu kesatuan dalam seorang individu yang dibantu oleh wakil dan para menteri, namun demikian apabila dilihat lebih jauh dari segi fungsi dari masing-masing perannya, baik sebagai kepala negara disatu sisi dan sebagai kepala pemerintahan disisi lain, maka akan dapat terlihat perbedaan perannya.

Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan Presidensial dapat dicatat adanya prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR), Pemerintah dan parlemen adalah sejajar;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden;
- d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.⁵⁴

Secara kelembagaan terlihat dengan jelas adanya penyatuan peran sebagai kepala negara disatu sisi, dan disisi lain sebagai kepala pemerintahan ditangan satu orang. Namun apabila ditinjau lebih jauh, dilihat dari segi fungsinya, maka terdapat indikator pembeda yang signifikan yang dapat membedakan dalam hal apa seorang presiden menjadi kepala negara dan dalam hal apa pula seorang presiden menjadi kepala eksekutif.

2. 5. Teori Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan Parlementer merupakan sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan presidensiil, dapat dikatakan berbeda karena terdapat unsur-unsur yang berlawanan dengan prasyarat mekanisme

⁵³ Jimmly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 117

⁵⁴ Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 74

dalam sistem pemerintahan Presidensiil meskipun dalam praktek negara-negara terkadang terdapat perbedaan disana sini.

Mengenai sistem pemerintahan parlementer tersebut secara garis besar dan bersifat teoretik dapat dijelaskan dari beberapa sudut pandang, yaitu: Pertama kedudukan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer; Kedua, model pertanggungjawaban lembaga eksekutif, dalam sistem pemerintahan parlementer dan ketiga komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer. Selanjutnya, hal ini akan diuraikan sebagai berikut:

A. Kedudukan Lembaga Legislatif Terhadap Lembaga Eksekutif Dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Menengarai suatu pilihan sistem pemerintahan yang dipilih oleh suatu negara, secara sederhana dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutifnya, apabila mekanisme hubungan tersebut mensyaratkan kesejajaran antar cabang-cabang kekuasaannya (cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial) dan adanya prasyarat untuk menerapkan mekanisme *checks and balances*, maka dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan yang dipilih oleh negara tersebut adalah sistem pemerintahan presidensiil, adapun sistem pemerintahan parlementer memiliki prasyarat yang berbeda. Perbedaan tersebut pada dasarnya tidak menjadikan konsep-konsep kedaulatan rakyat maupun demokrasi menjadi terabaikan, namun lebih kepada bagaimana kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut dijalankan sesuai dengan kebutuhan negara tersebut.

Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan Parlementer dapat ditengarai dengan adanya prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
- b. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
- c. Pemerintah bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
- d. Karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan tergantung pada parlemen.⁵⁵

Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: Pertama, Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa), dalam negara-negara dengan sistem parlementer, kedudukan dan kekuasaan Presiden sama dengan raja-raja yaitu bagian dari kekuasaan eksekutif yang tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*), kesalahan dari raja, ratu atau presiden menjadi tanggung jawab menteri-menterinya.⁵⁶ Hal ini dikarenakan Presiden maupun Raja atau Ratu tidak melaksanakan suatu program kebijakan dalam pemerintahannya, atau dengan kata lain kekuasaannya hanyalah kekuasaan simbolik semata yang merepresentasikan kedaulatan negara. Dalam hal merepresentasikan negara, secara tradisional Raja, Ratu maupun Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer adalah mewakili negara pada hubungan eksternal suatu negara, dan salah satu contoh yang menonjol adalah penandatanganan persetujuan perjanjian internasional.

⁵⁵ Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 74-75

⁵⁶ Moh Koesnardi, Bintan R Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, hlm. 231-230

Kedua, lembaga eksekutif dipimpin oleh kepala eksekutif atau terkadang disebut sebagai Perdana Menteri, yang membawahi kabinetnya yang terdiri dari para menteri, Menurut Koesnardi dan Bintan R, Saragih, perdana menteri atau *prime minister* biasanya hanya terdapat dalam negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, baik dalam negara yang berbentuk kerajaan maupun republik. Perdana menteri adalah yang memimpin menteri-menterinya atau disebut juga kepala eksekutif atau kepala pemerintahan dan kepala administrasi negara. Perdana menteri dipilih oleh parlemen dari partai politik yang menang dalam pemilihan umum. Partai dari perdana menteri ini biasanya mayoritas dalam parlemen. Tetapi ada kalanya perdana menteri tidak menguasai lebih dari separuh anggota parlemen namun mendapatkan dukungan koalisi yang menguasai lebih dari separuh anggota parlemen.⁵⁷

Ketiga, Pemerintah bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya, hal ini merupakan konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan perdana menteri dan para menteri yang dipilih melalui pemungutan suara di parlemen, sehingga pertanggungjawaban perdana menteri adalah kepada parlemen dan bukan langsung kepada rakyat sebagaimana umumnya sistem pertanggung jawaban Presiden selaku kepala eksekutif di negara-negara yang memilih untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensial.

Keempat, kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan tergantung pada parlemen, pernyataan ini pada dasarnya adalah merupakan konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan perdana menteri selaku kepala eksekutif dan para menteri selaku kabinetnya yang dilakukan oleh parlemen selaku lembaga representatif yang tercirikan pula dalam mekanisme pertanggungjawaban eksekutif kepada parlemen.

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer tersebut pada dasarnya dapat difahami sebagai ciri-ciri yang berlawanan dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini apabila disandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial, maka akan didapatkan kesimpulan umum sebagai berikut:

- a. Terdapat pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan;
- b. Terdapat mekanisme pertanggungjawaban kebijakan oleh Pemerintah beserta kabinetnya di hadapan parlemen;

Tetapi dalam sistem pemerintahan parlementer, tidak pula didapati mekanisme pertanggungjawaban kepala negara kepada parlemen. Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, beserta Christopher Osakwe menyatakan bahwa *Parliamentary government is the form of constitutional government in which the executive authority emerges from, and is responsible to, the democratically elected legislative authority.* (Pemerintahan parlementer adalah bentuk pemerintahan konstitusional dimana otoritas eksekutif muncul dari, dan bertanggung jawab kepada otoritas legislatif yang terpilih secara demokratis).⁵⁸ Hal ini dijabarkan lebih lanjut dengan pernyataan sebagai berikut: *Within the essential union of the legislative and executive branches that characterizes the parliamentary form of government, the legislature is supreme. The chief executive, the prime minister, usually appointed by the head of state (a constitutional monarch or a ceremonial president chosen by the parliament). The head of state must choose as prime minister a person whom a parliamentary majority would elect. Thus, in practice, the prime minister, normally is the leader of the majority party. The prime minister chooses the executive heads of the government*

⁵⁷ *ibid*, hlm. 231-232

⁵⁸ Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, Christopher Osakwe, *Comparative Legal Traditions, Text, Materials and Cases on the Civil and Common Law Traditions, with special Reference to French, German, English and European Law*, West Publishing Co, St. Paul – Minnesota, 1994. Hlm. 65

departments, the most important of whom constitute the cabinet. Together, the prime minister and the cabinet are known in parliamentary systems as the government'. (Dalam penyatuan penting antara legislatif dan eksekutif dalam bentuk pemerintahan parlementer, legislatif adalah berada pada posisi yang tertinggi. Kepala eksekutif atau perdana menteri biasanya ditunjuk oleh kepala negara (seorang raja konstitusional atau presiden yang dipilih oleh para parlemen). Kepala negara harus menetapkan seorang perdana menteri yang berasal dari dan dipilih oleh suara mayoritas dalam parlemen. Jadi, dalam praktiknya, seorang perdana menteri biasanya adalah pemimpin partai mayoritas. Perdana menteri selanjutnya memilih kepala eksekutif untuk memimpin departemen pemerintah, yang duduk sebagai anggota kabinet. Bersama-sama, perdana menteri dan kabinet dalam sistem parlementer ini dikenal sebagai pemerintah').⁵⁹ Jadi susunan dalam organisasi pemerintahan dalam sistem pemerintahan tersebut bukanlah horizontal semacam sistem pemerintahan presidensiil, namun lebih kepada susunan secara vertikal, dimana kepala eksekutif (perdana menteri) beserta jajarannya (para menteri) sebagai penerima mandat berada dibawah lembaga legislatif sebagai pemberi mandat.

B. Model Pertanggungjawaban Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem pemerintah hubungan antara badan perwakilan dan badan yang menjalankan kekuasaan adalah saling dapat saling mempengaruhi. Lembaga eksekutif harus bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan. Artinya kebijakan pemerintah dari lembaga eksekutif harus sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh lembaga perwakilan.⁶⁰ Konsekuensi dari penentuan kebijakan yang sebelumnya telah dikehendaki oleh lembaga perwakilan adalah apabila 'paket kebijakan' yang telah ditentukan oleh lembaga perwakilan yang harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif namun ternyata parlemen merasa lembaga eksekutif (kepala eksekutif beserta para menterinya dalam kabinet) tidak melaksanakannya.

Kepala eksekutif (dan para menteri) yang notabene adalah dipilih oleh lembaga perwakilan atau lembaga representatif (parlemen), maka lembaga eksekutif (baik itu perdana menteri ataupun beserta para menterinya) harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan yang dapat saja melakukan 'mosi tidak percaya' kepadanya. Sebaliknya, menurut Joeniarto, sebagai perimbangan terhadap tanggungjawab lembaga eksekutif (para menteri) kepada lembaga perwakilan, maka lembaga perwakilan dapat pula dibubarkan oleh lembaga eksekutif apabila dianggap tidak lagi merepresentasikan kemauan rakyat, dan pembubaran tersebut berkonsekuensi pada dilaksankannya pemilihan umum ulang untuk memilih keanggotaan lembaga perwakilan, namun demikian apabila lembaga perwakilan yang baru ternyata membenarkan apa yang menjadi suara lembaga perwakilan yang lampau, maka lembaga eksekutif yang harus dibubarkan.⁶¹

Hal ikhwal yang bertautan dengan masalah pertanggungjawaban kepala eksekutif atau secara lebih umum lembaga eksekutif tersebut merupakan refleksi dari mekanisme demokrasi suatu negara yang secara institusional dilakukan secara tidak langsung (daripada sistem pemerintahan presidensiil). Pertanggung jawaban tersebut pada dasarnya adalah pertanggungjawaban mengenai kelayakan kebijakan dan kepatuhan eksekutif untuk melaksanakan apa apa saja yang telah ditetapkan

⁵⁹ ibid, hlm. 65

⁶⁰ Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta, hlm. 69

⁶¹ ibid

sebelumnya oleh lembaga legislatif, sehingga lembaga legislatif tersebut berkedudukan suprematif terhadap lembaga eksekutif.

Pertanggungjawaban eksekutif kepada lembaga perwakilan tersebut pada hakikatnya merupakan pertanggung jawaban yang bersifat lebih lunak daripada pertanggungjawaban pidana ataupun pertanggungjawaban pematuhan hukum seperti halnya institusi *impeachment* dalam sistem pemerintahan presidensiil. Dapat pula diilustrasikan bahwa sistem pemerintahan parlementer seperti ini, dengan mekanisme pertanggungjawaban yang sedemikian rupa, merupakan mekanisme pengamanan ganda, selain terdapat '*impeachment*' apabila kepala eksekutif melakukan tindak pidana, pelanggaran hukum maupun pelanggaran konstitusi yang merupakan *frame* yang sangat rigid sebagai pembatas akhir dari kekuasaan eksekutif, namun demikian juga terdapat *frame* yang lebih fleksibel yang bernama *mosi tidak percaya* yang ada dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut. Dengan demikian model pertanggungjawaban kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer dapat dikatakan memiliki pemngaman ganda terhadap penyimpangan kekuasaan eksekutif.

C. Komposisi dan Kewenangan Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Parlementer.

Menyoal masalah komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer, maka pertama-tama harus diketahui terlebih dahulu mengenai ciri-ciri fungsional lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut. Ciri-ciri fungsional lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer menurut CST. Kansil, secara garis besar dapat dibagi menjadi dua pembagian besar, yakni, fungsi utama dan fungsi administrasi pemerintahannya, hal tersebut dapat diuraikan lebih lanjut sebagaimana berikut:

1. Fungsi-fungsi utamanya, terdiri dari:
 - a. Mewakili Negara;
 - b. Melakukan kepemimpinan dan membuat perumusan politik kebijaksanaan;
 - c. Memberi petunjuk kepada lembaga perwakilan atau lembaga legislatif;
 - d. Mengangkat penjabat-penjabat eksekutif dan yudisial tanpa harus dengan persetujuan legislatif;
 - e. Mengawasi jalannya administrasi pemerintahan.
2. Di bidang administrasi pemerintahan, dapat diuraikan sebagaimana berikut:
 - a. Menjalankan keputusan-keputusan dari lembaga pemerintahan;
 - b. Menggunakan seorang pegawai yang telah lama memangku jabatan, dengan jalamn mengadakan seleksi terlebih dahulu atas dasar pertimbangan jasanya dalam pemerintahan.

Ciri-ciri yang dimaksud tersebut adalah ciri yang sangat umum dalam tiap-tiap kelembagaan eksekutif, namun demikian harus pula disadari bahwa terdapat pemisahan yang cukup kuat secara fungsional antara kepala negara dan kepala pemerintahan yang mana keduanya adalah dilaksanakan dan dijabat oleh tangan yang berbeda.

R. Wallace Brewster memberikan definisi secara spesifik mengenai pembedaan antara apa yang disebut sebagai kepala negara dan apa yang disebut sebagai kepala pemerintahan, Brewster menyatakan bahwa *the term actual chief executive is used to distinguish between a nominal or titular chief of state and the principal excutive official who actually make administers government policy.* (Istilah *chief executive* aktual digunakan untuk membedakan antara kepala negara nominal atau tituler dan pejabat utama yang benar-benar membuat pengaturan kebijakan pemerintah).⁶² Kepala

⁶² R. Wallace Brewster, *op.cit*, hlm. 285

negara, dalam paradigma trias politika merupakan bagian integral dari cabang kekuasaan atau lembaga eksekutif, namun perannya merupakan peran tituler, adapun kepala pemerintahan (*chief executive*) memiliki peran nominal, artinya kepala pemerintahan secara riil memang secara faktual membuat kebijakan-kebijakan.

Selanjutnya, secara lebih lugas dan spesifik, Mohamad Koesnardi dan Bintan R. Saragih menjelaskan perbedaan yang sangat signifikan antara fungsi kepala eksekutif dan fungsi kepala negara, perbedaan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Fungsi eksekutif, kekuasaan eksekutif ini mencakup beberapa bidang, yaitu:

1. Fungsi pemerintahan, yaitu fungsi untuk melaksanakan undang-undang (termasuk undang-undang dasar);
2. Fungsi administrasi, yaitu fungsi untuk menyelenggarakan undang-undang;
3. Fungsi diplomasi, yaitu fungsi untuk melaksanakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain;
4. Fungsi militer, yaitu fungsi untuk mengatur angkatan bersenjata, ketertiban dan keamanan serta pertahanan negara;
5. Fungsi yudikatif, yaitu merupakan fungsi dan sekaligus hak untuk memberikan amnesti, abolisi, grasi dan rehabilitasi.
6. Fungsi legislatif, yaitu merupakan fungsi eksekutif dalam rangka turut membuat rancangan undang-undang dan rancangan undang-undang APBN.

Kedua, fungsi sebagai kepala negara, maka kepala negara akan memiliki fungsi dan berperan sebagai:

4. *Centre of ceremony*, sebagai pusat dari acara resmi nasional. Sebagai simbol atau lambang dari bangsa itu (bukan lambang negara). Kepala negara (lazimnya) dianggap sebagai bapak negara secara resmi atau sebagai orang pertama di negara itu;
5. *Symbol of nation*, yaitu manifestasi dari *symbol of nation* ini dapat dilihat dalam kantor-kantor resmi terdapat gambar-gambarnya, bersama dengan wakilnya.
6. *Symbol of loyalty*, dianggap sebagai seorang yang memiliki kharisma, sehingga orang tersebut melekat bagi setiap warganegaranya, karena itu kesetiaan warga negaranya dilambangkan dengan kesetiaan kepada kepala negaranya.⁶³

Sehingga, berbicara mengenai komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer, seseorang harus mendapatkan gambaran mengenai kedua fungsi diatas, yang dapat sekaligus memberikan gambaran mengenai hubungan antara kepala pemerintahan dalam fungsinya sebagai lembaga eksekutif dan kepala negara yang berada dalam jabatan individu yang lain pula.

Menurut CST. Kansil, terdapat ciri khas dari sistem pemerintahan parlementer yaitu:

1. Bentuk pemerintahan kabinet parlementer, didasarkan atas prinsip difusi (penyebaran) kekuasaan;
2. Adanya saling tanggungjawab antara lembaga eksekutif dan legislatif. Oleh sebab itu lembaga eksekutif dapat membubarkan lembaga legislatif atau meletakkan jabatannya jika politiknya tidak dapat bertahan atau tidak disetujui oleh sebagian besar anggota lembaga perwakilan/legislatif;
3. Juga terdapat adanya saling tanggungjawab antara eksekutif dan kabinet (lembaga eksekutif);
4. Lembaga eksekutif (Perdana Menteri/para menteri) diangkat oleh Kepala Negara (Presiden atau Raja) atas dukungan sebagian besar daripada lembaga perwakilan/legislatif.⁶⁴

⁶³ Moh Koesnardi, Bintan R Saragih, *op.cit* Hlm. 229-230

⁶⁴ CST. Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Governmet) Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara*, Erlangga, 1986. Hlm. 68-69

Berbeda dengan instrumen checks and balances dalam sistem pemerintahan presidensial, maka dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut tidak dikenal adanya mekanisme checks and balances, hal ini dikarenakan adanya kedekatan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, baik secara pengisian keanggotaan maupun aspek teknis ketatanegaraan yang lain.

George Kousulas secara konfirmatif menyatakan bahwa *"This close relationship is known as the fusion of the executive and legislative functions of government through the reality of a common party affiliation and the operational rules of the parliamentary system."* (Hubungan erat ini dikenal sebagai peleburan fungsi eksekutif dan legislatif pemerintah melalui realitas afiliasi partai dan peraturan operasional sistem parlementer).⁶⁵

Selanjutnya, Kousulas menegaskan pula bahwa *In a democratic country, on the other hand, a party holds a majority in the legislature because a majority of the voters has approved his program. This amounts to a mandate to implement the party program through the institutional processes of government. But leaders of the victorious party cannot do what they please with impunity. Even within their own group there are always rivals, eager to push themselves into prominence. More important, the opposition is ever alert, ready to capitalize on the government's missteps.* (Di negara demokratis, di sisi lain, sebuah partai memegang suara mayoritas di legislatif dikarenakan mayoritas pemilih telah menyetujui programnya. Hal ini merupakan amanat untuk melaksanakan program partai melalui proses kelembagaan pemerintahan. Namun para pemimpin partai yang menang tidak dapat melakukan apa yang mereka sukai berkaitan dengan impunitas. Bahkan di dalam kelompok mereka sendiri selalu ada persaingan, dan adanya keinginan untuk mendorong diri mereka menjadi terkenal. Dan yang lebih penting, oposisi selalu waspada dan siap memanfaatkan langkah salah dari pemerintah).⁶⁶ Pernyataan tersebut pada dasarnya memberikan pandangan secara faktual mengenai realitas dalam pelaksanaan sistem pemerintahan parlementer, dimana kekuasaan lembaga legislatif yang memiliki amanat untuk merepresentasikan rakyat memiliki kekuasaan untuk mengoreksi pemegang mandat, yaitu eksekutif.

R. Wallace Brewster menyatakan bahwa *the chief executive of a government holds a very important office. He controls its administrative machinery of operation, including the military and police forces; he lays down and sometimes adopt policies followed by the government, and in his hands lies the conduct of foreign relations in peace and in war.* (Kepala eksekutif dalam sebuah pemerintahan memegang jabatan yang sangat penting. Kepala eksekutif mengendalikan mesin operasional administrasi, termasuk militer dan polisi; Kepala eksekutif menetapkan dan kadang-kadang mengadopsi kebijakan yang diikuti oleh pemerintah, dan menentukan pula hal ihwal hubungan luar negeri dalam masa damai dan perang).⁶⁷ Peran kepala eksekutif merupakan peran vital dalam sebuah negara, baik dalam hubungannya kedalam untuk menata pemerintahan dan demi kelangsungan berjalannya roda pemerintahan, sekaligus dalam hubungannya secara eksternal, yaitu pengambilan kebijakan dan penentuan sikap negara dalam kerangka pelaksanaan politik luar negeri.

2.4. Asas Kedaulatan Rakyat

Joeniarto menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kedaulatan adalah kekuasaan negara yang tertinggi, kekuasaan juga berarti kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak lain, dan dalam setiap pelaksanaan

⁶⁵ George Kousulas, *op.cit.* hlm. 73

⁶⁶ *ibid.*, Hlm. 74

⁶⁷ R. Wallace Brewster, *op.cit.* hlm. 285

kehendaknya kepada pihak lain tersebut tidak selalu menggunakan tindakan paksaan. Pelaksanaan kekuasaan yang demikian itu disebabkan tidak lain karena adanya kewibawaan. Tindakan yang berupa paksaan dipergunakan hanya apabila diperlukan saja, termasuk penggunaan senjata.⁶⁸

Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh CF. Strong, yang menyatakan bahwa kedaulatan berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan. Selanjutnya, Strong juga mengkategorikan kedaulatan menjadi dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal, kedua aspek tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Secara internal: supremasi seorang atau sekumpulan orang didalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yurisdiksinya;
2. Secara eksternal: berarti independensi mutlak satu negara sebagai satu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.⁶⁹

Asas kedaulatan rakyat adalah erat hubungannya dengan asas permusyawaratan perwakilan, sebab asas kedaulatan rakyat akan dilaksanakan dengan melalui asas permusyawaratan perwakilan ialah akan dipergunakan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat.⁷⁰

Berkaitan dengan prinsip atau asas kedaulatan rakyat, penempatan konsep kebangsaan (*nationality*) dan konsep warga negara (*citizenship*) adalah pokok persoalan lain. Ini berkaitan dengan tema klasik dari ideologi demokrasi. Konsepsi tersebut ditransformasikan kedalam pertanyaan praktis mengenai siapakah sesungguhnya yang dimaksud dengan rakyat yang berdaulat itu, dan bagaimana seharusnya kedaulatan itu dimanifestasikan. Rakyat diidentifikasi dalam porsi dimana ada sekelompok orang dalam suatu wilayah sebagai warga negara dan memiliki hak untuk memilih, sehingga telah disetujui konsep mengenai warga negara (*citizenship*), di lain sisi terdapat klaim yang menyatakan bahwa secara ideal warga negara adalah sekelompok orang yang memiliki latar belakang keturunan yang sama, dan dengan alasan ini pula mereka dapat disebut sebagai bangsa.⁷¹ Irelevansi klaim mengenai bangsa sebagai sekelompok orang yang memiliki latar belakang keturunan yang sama dapat kita rujuk dalam pemikiran Sukarno dalam mendefinisikan siapa yang dimaksud sebagai bangsa Indonesia itu, Sukarno menyatakan bahwa 'Bangsa Indonesia' adalah bangsa yang dipersatukan oleh sejarah yang sama dan bukan bangsa yang dipersatukan oleh kesamaan ras, bahasa, maupun agama.⁷² Pemikiran Soekarno ini diilhami oleh pemikiran Ernest Renan dalam kuliahnya di Universitas Sorbonne di Paris 11 Maret 1882 yang berjudul "Qu'est-ce qu'une nation?/Apakah Bangsa Itu?".⁷³

2.5. Tujuan dan Haluan Negara

Secara hakiki, setiap pembentukan negara pasti memiliki tujuan. Termasuk ketika jaman Yunani Kuno hal tersebut merupakan hal yang lazim dalam kehidupan bernegara. Sebagaimana diungkapkan oleh Plato yang mengatakan munculnya negara karena ada kebutuhan dan keinginan manusia untuk bekerjasama dalam memenuhi

⁶⁸ Joeniarto, 1984, *op.cit*, hlm.11

⁶⁹ CF. Strong, *op.cit*, hlm. 8

⁷⁰ Joeniarto, *op.cit*, hlm. 9

⁷¹ John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan dan Perubahan Sosial* (terjemahan), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002. Hlm. 271-272

⁷² Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi [Jilid I Cetakan III]*, Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi 1964. Hlm 3

⁷³ Lihat Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* (Dialih bahasakan oleh Sunario menjadi *Apakah Bangsa Itu?*) Erlangga, 1968.

kebutuhan tersebut.⁷⁴ Sedangkan Aristoteles mengungkapkan bahwa tujuan negara yaitu mencapai kebahagiaan dan kemakmuran warganya.⁷⁵ Apabila ditelusuri secara mendalam, pemikiran Aristoteles dan Plato memiliki pendapat yang sama tentang tujuan negara yakni :

1. menyelenggarakan kepentingan warganegaranya
2. berusaha supaya warga negara hidup baik dan bahagia (*good life*) didasarkan atas keadilan, keadilan itu memerintah dan harus menjelma dalam negara.⁷⁶

Lebih lanjut, diungkapkan oleh Aristoteles dalam bukunya berjudul "*Politics*"⁷⁷ bahwa negara harus berusaha agar warganya hidup lebih baik, sebagaimana diuraikan:

"Every state is a community of some kind, and every community is established with a view to some good; for mankind always act in order to obtain that which they think good. but, if all communities aim at some good, the state or political community, which is the highest of all, and which embraces all the rest, aims at good in a greater degree than any other, and at the highest good."

(Setiap negara merupakan kumpulan dari beberapa jenis komunitas, dan setiap komunitas dibentuk dengan maksud yang baik; Umat manusia selalu berbuat untuk mendapatkan apa yang mereka anggap baik. Apabila, semua masyarakat memiliki tujuan baik, maka negara atau komunitas politik, yang merupakan komunitas tertinggi dari semua, dan yang mencakup semua, harus bertujuan lebih baik dalam tingkatan yang lebih besar dan pada kebaikan tertinggi)

Dilain pihak Padmo Wahyono, berpendapat bahwa tujuan negara adalah kemakmuran rakyat.⁷⁸ Kemudian Jacobsen dan Lipman⁷⁹, mengatakan tujuan utama dari negara adalah pemeliharaan ketertiban, memajukan kesejahteraan individu, kesejahteraan umum dan mempertinggi moralitas. Sedangkan, tujuan negara Indonesia termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

F.J. Isjwara⁸⁰ mengatakan tujuan mengumpamakan adanya sasaran yang hendak dicapai yang terlebih dahulu sudah ditetapkan atau menunjukkan dunia cita yakni suasana ideal yang harus dijelmakan. Pemikiran Isjwara ini menunjukkan perlu adanya sasaran-sasaran yang hendak dicapai oleh negara, kemudian menetapkan strategi kebijakan dalam mewujudkannya. Secara gramatikal, haluan negara berarti arah,

⁷⁴ Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 17

⁷⁵ ibid, h.18

⁷⁶ Sjahran Basah, 1994, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 98

⁷⁷ Aristotle, 1999, *Politics*, Translated by Benjamin Jowett, Batoche Books, Kitchener, p. 3

⁷⁸ I Dewa Gede Atmaja, Ilmu Negara "Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan", Setara Press, Malang, 2012, hal.60

⁷⁹ Jacobsen dan Lipman, dalam Isjwara, F, 1980, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan ke7, Bina cipta, Bandung, h. 172-173

⁸⁰ Isjwara, F, 1980, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan ke7, Bina cipta, Bandung, h. 162

tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara.⁸¹ Dengan begitu, untuk mencapai tujuan negara maka diperlukan pedoman atau arah kebijakan. Dalam penyelenggaraan negara Indonesia, terdapat arah kebijakan pembangunan melalui GBHN/PNSB tahun 1960, GBHN sampai tahun 1999, dan SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).



⁸¹ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/haluan>, diakses tanggal 25 Juli 2017

BAB III PEMBAHASAN

3.1. Tinjauan Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Beberapa Negara

Adapun Tinjauan Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Beberapa Negara, yaitu Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman adalah sebagai berikut:

3.1.1. Sistem Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Sistem Pemerintahan di Amerika Serikat

Konstitusi Amerika Serikat merupakan Undang-Undang Dasar tertua di dunia, yang semula hanya berlaku untuk 4 Juta penduduk di 13 Negara Bagian dan untuk saat ini melayani lebih dari 260 juta lebih orang di lebih dari 50 negara bagian yang beragam dengan hanya 27 amandemen didalamnya, ini membuktikan bahwa Undang-Undang Dasar Amerika Serikat merupakan Undang-Undang Dasar yang sangat fleksibel dan abadi.⁸²

Tujuan utama dari Konstitusi sebagaimana dirancang oleh Konvensi adalah untuk menciptakan sebuah pemerintahan dengan kekuatan yang cukup untuk bertindak di tingkat nasional, namun tanpa harus mengabaikan hak-hak fundamental rakyat. Salah satu cara yang dilakukan adalah memisahkan kekuasaan pemerintah ke dalam tiga cabang, dan kemudian memasukkan mekanisme *checks and balances* untuk memastikan bahwa tidak ada satu cabang pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Pendiri negara menentukan pula prosedur perubahan Konstitusi yang cukup berat untuk mencegah perubahan yang sewenang-wenang, dan sejak diratifikasi, Konstitusi telah diamandemen 27 kali.⁸³

Pada dasarnya, sistem pemerintahan yang diterapkan di Amerika Serikat adalah sistem pemerintahan presidensial, yang menekankan adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara Cabang Kekuasaan Eksekutif dan Cabang Kekuasaan Legislatif.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat terdapat prinsip-prinsip umum pemerintahan, yaitu:

1. Ketiga cabang kekuasaan, yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudisial berbeda dan terpisah satu dengan yang lain. Kekuasaan di satu cabang kekuasaan diimbangi oleh cabang-cabang kekuasaan yang lain. Setiap cabang kekuasaan berperan sebagai pengawas terhadap potensi eksekutif yang muncul dari cabang kekuasaan lainnya;
2. Konstitusi dan hukum lainnya yang dibuat oleh Presiden dan disetujui oleh Senat memiliki kedudukan yang tinggi dari hukum yang lainnya;
3. Semua orang berkedudukan sama dihadapan hukum dan semua orang berhak mendapatkan perlindungan hukum;
4. Semua negara bagian memiliki kedudukan yang sama atau setara, sehingga akan mendapatkan perlakuan yang sama dari pemerintah federal;
5. Pemerintah negara bagian haruslah sama dengan pemerintah negara federal yaitu sebagai pemerintah yang demokratis, dengan otoritas akhir ada pada rakyat;
6. Rakyat memiliki hak untuk mengubah bentuk pemerintahan nasional dengan tujuan yang dapat dibenarkan secara konstitusional.⁸⁴

Konstitusi Amerika Serikat, seperti halnya konstitusi-konstitusi atau Undang-Undang Dasar lainnya, Konstitusi Amerika Serikat selalu memiliki peluang untuk ditafsirkan dan

⁸² Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 6

⁸³ <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>

⁸⁴ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 23

dijelaskan lebih lanjut. *The Federalist Papers*, yang menurut Thomas Jefferson, salah seorang bapak bangsa Amerika Serikat dan menjadi Presiden Amerika Serikat ke III, menyatakan bahwa *The Federalist Papers* adalah penjelasan terbaik mengenai pemerintahan yang pernah ditulis.⁸⁵ *The Federalist Papers* itu sendiri adalah serangkaian dari 85 esai yang ditulis oleh Alexander Hamilton, John Jay, dan James Madison antara bulan Oktober 1787 dan 1788 Mei dan diterbitkan terutama di dua surat kabar negara bagian New York, yaitu *New York Packet* dan *The Independent Journal*. Esai diterbitkan secara anonim, dengan nama pena "Publius", di berbagai koran negara bagian New York saat itu, dengan tujuan untuk mendesak masyarakat New York untuk segera meratifikasi Konstitusi Amerika Serikat yang diusulkan, yang dirancang di Philadelphia pada musim panas 1787, dan karena Hamilton dan Madison masing-masing anggota Konvensi Konstitusional, *The Federalist Papers* sering digunakan saat ini untuk membantu menafsirkan maksud dari rancangan undang-undang dasar tersebut.⁸⁶ Konstitusi Amerika Serikat beserta 27 Amandemennya yang dipandu pelaksanaannya dengan *The Federalist Papers* menghasilkan suatu praktek dalam tatanan masyarakat yang lebih demokratis pada perkembangannya.

Praktek demokrasi yang demikian ini tidak lepas dari prinsip demokrasi yang di praktekkan selama ini dalam praktek ketatanegaraan di Amerika Serikat. Melvin I Urofsky menyatakan bahwa di Amerika Serikat terdapat 11 prinsip demokrasi, yaitu:⁸⁷

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi: konstitusi adalah sebuah produk hukum, namun pada saat yang bersamaan konstitusi merupakan dokumen organik dari pemerintahan, yang mengatur kekuasaan dan pilar-pilar pemerintahan dan sekaligus sebagai acuan batasan kewenangan pemerintah;
2. Pemilihan Umum yang demokratis: Akses bagi semua warganegara yang memiliki hak pilih dan perlindungan bagi mereka, serta penghitungan suara secara jujur dan terbuka;
3. Federalisme: Dengan prinsip adanya kedekatan antara rakyat dan pemerintahnya, maka akan semakin efektif pula pemerintahan, dan dengan adanya pemerintahan lokal dan negara bagian, maka semakin dekat pula antara rakyat dan pemerintahnya.
4. Pembentukan Undang-Undang: Anggota legislatif menyadari bahwa mereka harus bertanggungjawab kepada konstituennya, sehingga apabila mereka tidak membuat undang-undang yang mencerminkan kemauan konstituennya, maka konsekuensinya adalah mereka akan kehilangan konstituen;
5. Sistem Peradilan yang independen: berfungsi sebagai badan yang dapat menyatakan apa yang dikatakan oleh konstitusi saat cabang-cabang kekuasaan yang lain telah melampaui batasan kekuasaan mereka;
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan: Presiden harus memerintah melalui kecakapan politiknya, memantapkan kerangka kerjasama yang baik dengan cabang kekuasaan legislatif dan diatas semua itu dengan rakyat. Batasan kekuasaan Presiden merupakan jaminan bagi rakyat bahwa Presiden adalah abdi rakyat dan bukan majikan bagi rakyat;
7. Peran Media yang bebas: Pers adalah wakil rakyat yang menyaksikan berbagai peristiwa dan menyampaikannya kembali hasil temuannya tersebut kedalam media, sehingga masyarakat memiliki pengetahuan yang cukup darinya untuk dapat mengoreksi pemerintah;

⁸⁵ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 38

⁸⁶ <https://www.congress.gov/resources/display/content/About+the+Federalist+Papers>

⁸⁷ Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, ____. Hlm. 2-6

8. Peran kelompok-kelompok kepentingan: Lembaga Swadaya Masyarakat atau kelompok-kelompok dalam masyarakat pada akhirnya dapat memperbaiki dan fokus pada kepentingan masyarakat dengan cara yang efektif sebagai perpanjangan suara rakyat;
9. Hak masyarakat untuk tahu;
10. Perlindungan hak-hak minoritas: Minoritas dalam arti perbedaan ras, agama dan keetnisan merupakan masalah di Amerika Serikat, namun semakin hari inklusifitas semakin terlihat lebih nyata;
11. Kontrol Sipil atas Militer: Harus disadari bahwa militer adalah bawahan rakyat yang harus selalu melindungi demokrasi dan bukan menguasainya, sehingga penting untuk difahami bahwa militer setelah selesai menjalankan tugasnya, maka dia menjadi bagian dari masyarakat sipil kembali.

Prinsip prinsip ini pada dasarnya tidak secara serta merta teruang dalam Konstitusi Amerika Serikat ataupun dalam ke duapuluh tujuh amandemen konstitusinya, namun dengan prinsip dasar yang dikemukakan dalam *the Federalist Papers* beserta fleksibilitas Konstitusi Amerika Serikat itu sendiri dan kesadaran para mandataris rakyat yang duduk dalam jabatannya baik dalam cabang kekuasaan legislatif (Senat dan *House of Representatives*); cabang kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden beserta segenap kabinetnya; dan terakhir adalah cabang kekuasaan yudisial (*the Supreme Court*) untuk merepresentasikan kemauan rakyat Amerika Serikat tanpa harus meninggalkan cita-cita para pendiri negara Amerika Serikat.

A. Lembaga Legislatif di Amerika Serikat

Pada dasarnya, semua kekuasaan legislatif berada si tangan Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives*.⁸⁸ Adapun *House of Representatives* terdiri dari anggota yang dipilih setiap dua tahun oleh warga negara Amerika Serikat dari negara-negara bagian, dan Pemilih di setiap Negara Bagian harus memiliki Persyaratan Kualifikasi. Setiap orang warga negara Amerika Serikat berhak untuk dipilih dalam pengisian keanggotaan *House of Representatives* apabila telah mencapai usia dua puluh lima tahun, dan tujuh tahun telah menjadi warga negara Amerika Serikat. Jumlah Dewan Perwakilan Rakyat tidak lebih dari satu untuk setiap tiga ribu, namun masing-masing negara memiliki paling sedikit satu perwakilan. *House of Representatives* memilih Juru Bicara dan pejabat yang lain; dan hanya memiliki kekuatan impeachment.⁸⁹ Bab I Pasal 2 yang memuat ketentuan tersebut dalam perkembangannya dilengkapi pula dengan Amandemen XIV Pasal 2 dan Amandemen XVI. Jumlah perwakilan dengan hak suara penuh adalah 435, Jumlah yang ditetapkan oleh Undang-Undang Publik 62-5 pada tanggal 8 Agustus 1911, dan berlaku sejak 1913.⁹⁰ Jumlah perwakilan per negara proporsional dengan jumlah penduduk.⁹¹

Sedangkan Senat Amerika Serikat yang diatur dalam Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat beserta Amandemen XVII menyatakan bahwa Senat terdiri dari dua Senator dari masing-masing Negara Bagian, dipilih oleh Legislatif masing-masing negara bagian untuk menduduki jabatannya selama enam tahun, dan masing-masing Senator akan memiliki satu suara. Segera setelah anggota senat terpilih bersidang, mereka dibagi menjadi tiga kelompok. Kursi Senat dari kelompok pertama akan dikosongkan pada akhir tahun kedua, kelompok kedua pada tahun keempat, dan kelompok ketiga pada tahun keenam, sehingga sepertiga mungkin dipilih setiap tahun kedua, dan apabila terjadi kekosongan yang dikarenakan oleh

⁸⁸ Bab I Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat: *All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

⁸⁹ Lihat Bab I Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

⁹⁰ Lihat *Apportionment Act* tahun 1911 (*Public Law 62-5*) Disahkan oleh Sidang Kongres ke-62, dan berlaku tanggal 4 Maret 1913

⁹¹ Lihat <https://www.house.gov/content/learn/>

pengunduran diripada masa reses, maka eksekutif dapat menunjuk pengganti sementara sampai dengan masa sidang berikutnya, yang kemudian akan mengisi kekosongan tersebut. Berbeda dengan persyaratan keanggotaan *House of Representatives*, seorang Senator harus setidaknya telah mencapai usia tiga puluh tahun, dan telah sembilan tahun menjadi Warga Negara Amerika Serikat. Adapun pengisian jabatan Presiden Senat adalah Wakil Presiden Amerika Serikat, namun demikian Presiden Senat tidak memiliki hak suara atau hak Voting. Senat memiliki satu-satunya kekuatan untuk melakukan semua *impeachments*, dengan syarat memenuhi dua pertiga anggota yang hadir.⁹²

Waktu, tempat dan cara dalam hal penyelenggaraan pemilihan anggota Senat dan *House of Representatives*, ditentukan di setiap Negara Bagian oleh Badan Legislatifnya; namun Kongres setiap saat dapat membuat atau mengubah Peraturan semacam itu, kecuali untuk pemilihan Senator. Kongres bersidang setidaknya satu kali dalam setiap tahun, dan Rapat tersebut akan diadakan pada hari Senin pertama di bulan Desember, kecuali jika ditentukan lain oleh Undang-undang.⁹³

Setiap kamar (Senat maupun *House of Representatives*) menjadi Hakim Pemilihan dan penentu Kualifikasi dari anggotanya sendiri melalui putusan yang berifat *Quorum*, namun apabila tidak memenuhi, maka setiap kamar memiliki wewenang untuk memaksa Kehadiran Anggotanya dengan disertai sanksi apabila diabaikan. Setiap kamar dapat membuat tata tertibnya sendiri, dan menjatuhkan sanksi kepada para anggotanya berkaitan dengan perilaku anggota, dan bahkan dengan suara dua pertiga, masing-masing kamar dapat memecat anggota.

Setiap kamar harus menyimpan Jurnal Prosidingnya, dan dari waktu ke waktu mempublikasikannya, kecuali yang bersifat penghukuman dimana memerlukan kerahasiaan serta jawaban 'ya dan tidak' dari anggota atas pertanyaan apapun sepanjang disetujui oleh 1/5 dari seluruh anggota yang hadir.⁹⁴

Sebagai konsekuensi atas pengabdianya, Senator dan anggota *House of Representatives* akan menerima kompensasi atas layanan mereka berdasarkan hukum dan dibayarkan oleh Departemen Keuangan Amerika Serikat. Mereka dalam segala hal, kecuali Pengkhianatan, Kejahatan dan Pelanggaran Perdamaian, memiliki hak imunitas dari penangkapan atas pidato dan perdebatan yang disampaikan selama dalam persidangan, dan tidak ada Senator atau Perwakilan, selama masa jabatannya dapat diangkat menjadi pegawai manapun di bawah Otoritas Amerika Serikat.⁹⁵

Adapun kewenangan dalam hal ikhwal legislasi, semua kamar baik Senat maupun *House of Representatives* dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang atau menyetujui amandemen dalam hal apapun, kecuali Rancangan Undang-Undang tentang kenaikan pendapatan, karena semua Rancangan Undang-Undang tentang kenaikan pendapatan berasal dari *House of Representatives*.

Setiap RUU yang telah melalui *House of Representatives* dan Senat sebelum menjadi Undang-undang harus dipresentasikan kepada Presiden Amerika Serikat; Jika dia menyetujui dia akan menandatangani, namun apabila Presiden Amerika Serikat tidak menyetujuinya, maka Rancangan Undang-Undang tersebut dikembalikan beserta dengan alasan keberatannya agar dipertimbangkan kembali, namun jika setelah Peninjauan Kembali tersebut dua pertiga anggota dari salah satu kamar tersebut setuju untuk meneruskan Rancangan Undang-Undang tersebut, maka akan dikirim, bersama dengan pertimbangannya,

⁹² Lihat Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

⁹³ Lihat Bab I Pasal 4 Konstitusi Amerika Serikat dan Amandemen XX

⁹⁴ Lihat Bab I Pasal 5 Konstitusi Amerika Serikat

⁹⁵ Lihat Bab I Pasal 6 Konstitusi Amerika Serikat

ke kamar lainnya, dan jika disetujui oleh dua pertiga dari kamar yang terakhir tersebut, maka Rancangan Undang-Undang akan menjadi Undang-Undang.⁹⁶

Secara garis besar terdapat perbedaan antara House of Representatives dan Senat,⁹⁷ yaitu:

House of Representatives	Senat
Menginisiasi semua rancangan undang-undang mengenai pendapatan;	Persetujuan hampir semua penunjukan yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat;
Memprakarsai prosedur impeachment dan menyampaikan pasal pemakzulan;	Melakukan impeachment terhadap para pejabat
Masa Jabatan selama Dua tahun;	Masa jabatan tiap enam tahun (tiap 1/3 untuk pemilihan ulang setiap dua tahunnya);
435 anggota (dibagi menurut populasi);	100 anggota (dua dari masing-masing negara bagian);
	Menyetujui traktat-traktat

Sedangkan untuk Kongres Amerika Serikat, disamping memiliki kekuasaan membuat Undang-Undang, Kongres juga memiliki kekuasaan antara lain untuk:

1. Menetapkan dan mengumpulkan Pajak, Bea, Impostasi dan Cukai;
2. Meminjam Uang untuk Amerika Serikat;
3. Mengatur Perdagangan dengan negara-negara asing, dan antar Negara Bagian;
4. Untuk menetapkan Peraturan Naturalisasi dan Undang-undang mengenai masalah kepailitan di Amerika Serikat;
5. Menetapkan mata uang dan mengatur nilai daripadanya, dan uang asing, serta menetapkan Standar Bobot dan Ukuran;
6. Memberikan hukuman atas pemalsuan Surat Berharga dan mata uang di Amerika Serikat;
7. Membangun Kantor Pos dan Jalan Pos;
8. Mempromosikan Kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Seni yang bermanfaat, dengan menjamin hak kepada Penulis dan Penemu Hak eksklusif atas Tulisan dan Penemuan masing-masing;
9. Membentuk Pengadilan dibawah Mahkamah Agung;
10. Menyatakan Perang;
11. Membentuk angkatan bersenjata/pertahanan.⁹⁸

Hal ini mengindikasikan adanya pemisahan kewenangan dan peran antara Pemerintah Federal dan Negara-negara Bagian,

B. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Menurut CF Strong, prinsip eksekutif non parlementer atau eksekutif tetap paling sempurna adalah eksekutif di Amerika Serikat. Para *framer* Konstitusi Amerika Serikat memberlakukan konsepsi independensi eksekutif terhadap legislatif.⁹⁹ Namun demikian dalam prakteknya terjadi beberapa perubahan dan penyesuaian praktek pemilihannya, hal ini terbukti bahwa pada dasarnya Konstitusi Amerika Serikat mengamanatkan bahwa kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden Amerika Serikat yang menjabat dalam jangka waktu empat tahun bersama dengan Wakil Presiden, yang keduanya dipilih dalam waktu yang

⁹⁶ Lihat Bab I Pasal 7 Konstitusi Amerika Serikat

⁹⁷ <http://www.ushistory.org/gov/6a.asp>

⁹⁸ Lihat Bab I Pasal 8 Konstitusi Amerika Serikat dan Amandemen XVI

⁹⁹ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 358

bersamaan,¹⁰⁰ namun seiring berjalannya waktu, terjadi perubahan yang cukup signifikan, yaitu dengan adanya Amandemen ke XII Konstitusi Amerika Serikat yang menggunakan mekanisme melalui dewan pemilih atau *elector*.¹⁰¹ Meskipun menurut CF. Strong, pada kenyataannya dua ketentuan ini, baik ketentuan yang termaktub dalam Bab II Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat maupun ketentuan dalam Amandemen XII tidak lagi terlaksana. Karena perkembangan konvensi partai politik melalui rapat-rapat yang dilaksanakan jauh hari sebelum tanggal pemilihan umum, dimana masing-masing partai telah memiliki kandidatnya yang akan mengisi jabatan dalam eksekutif telah membuat pemilihan Presiden Amerika Serikat populer sepenuhnya. Dalam prakteknya pula, ketika rakyat Amerika Serikat di masing-masing negara bagian memilih para *Electors*, mereka sudah mengetahui kandidat mana yang akan menjadi pilihan *Electors* yang dipilihnya, dan jumlah *Electors* adalah sama dengan jumlah anggota Kongres dari negara bagian tersebut,¹⁰² atau dengan kalimat lain, para pemilih dari masing-masing negara bagian memilih daftar para anggota dewan pemilih (*electors*) yang berhak memilih presiden sesuai dengan jumlah senator dan perwakilan negara bagian itu di Kongres. Kandidat yang memiliki suara paling banyak dari masing-masing negara bagian akan memenangkan pemilihan wakil (*electors*) yang akan memilih presiden di negara bagian tersebut.¹⁰³

Presiden Amerika Serikat bersama dengan Wakil Presiden Amerika Serikat, selain menduduki jabatannya selama 4 tahun juga hanya memiliki hak untuk dipilih maksimal 2 kali menurut Amandemen XXII Konstitusi Amerika Serikat.¹⁰⁴ Seseorang yang akan mengisi jabatan Presiden haruslah seorang warga negara Amerika Serikat sejak kelahirannya dan menetap selama sekurang-kurangnya 14 tahun di Amerika Serikat dan telah mencapai setidaknya-tidaknya usia 35 tahun. Adapun kekuasaan wakil Presiden Amerika Serikat diatur tidak secara sangat spesifik dalam Konstitusi Amerika Serikat, melainkan hanya menyatakan kondisi tertentu seorang Wakil Presiden Amerika Serikat dapat menggantikan menjadi seorang Presiden Amerika Serikat, yaitu apabila seorang Presiden meninggal dunia, mengundurkan diri atau tidak lagi mampu melaksanakan tugasnya sebagai seorang Presiden Amerika Serikat.

Namun demikian, ketentuan lebih spesifik mengenai peran Wakil Presiden Amerika Serikat dalam hal ikhwal seorang Presiden Amerika Serikat berhalangan sementara ataupun berhalangan tetap termaktub dalam Amandemen XXV Konstitusi Amerika Serikat.¹⁰⁵ Amandemen ini menyatakan bahwa terdapat konsisi yang spesifik dalam hal Wakil Presiden Amerika Serikat memiliki kewenangan untuk mengambil alih jabatan kepresidenan jika Presiden sudah tidak lagi mampu bertugas lagi, Amandemen Konstitusi Amerika Serikat tersebut juga menentukan dibukanya kembali jabatan Presiden apabila kondisi Presiden Amerika Serikat telah pulih kembali. Amandemen ini juga memberikan hak dan kewenangan Presiden Amerika Serikat untuk menunjuk seorang Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan

¹⁰⁰ Lihat Bab II Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁰¹ Disetujui oleh Kongres 9 Desember 1803 dan diratifikasi pada 15 Juni 1804

¹⁰² CF. Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 359

¹⁰³ Rosalie Targonski [ed.], Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat, ____,2000. Hlm 49

¹⁰⁴ Amendment XXII, Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat: No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term.

Amandemen XXII Konstitusi Amerika Serikat tersebut disetujui oleh Kongres pada tanggal 21 Maret 1947, dan diratifikasi pada tanggal 27 Februari 1951.

¹⁰⁵ Disetujui oleh Kongres 6 Juli 1965 dan diratifikasi 10 Pebruari 1967

jabatan Wakil Presiden, dan harus disetujui oleh Kongres.¹⁰⁶ Namun apabila kedua jabatan Kepresidenan kosong, baik Presiden maupun Wakil Presiden, maka Kongres dapat mengaturnya. Pengaturannya adalah Juru Bicara *House of Representative* sebagai Presiden *pro tempore*, dan Wakil Presiden *pro tempore* adalah seorang senator yang dipilih dari anggota Senat oleh Senat.¹⁰⁷

Berbicara mengenai kekuasaan Presiden Amerika Serikat, maka perlu diketahui bahwa Presiden Amerika Serikat adalah sekaligus sebagai Panglima tertinggi angkatan perang Amerika Serikat,¹⁰⁸ Sebagai panglima tertinggi Angkatan Bersenjata Amerika Serikat, Presiden Amerika Serikat dapat memerintahkan Tentara Nasional Amerika Serikat (*National Guard*) untuk bertugas di pemerintahan federal, dan dalam keadaan perang atau darurat lainnya Kongres dapat memberikan kekuasaan lebih besar untuk mengatur ekonomi nasional dan melindungi keamanan nasional. Disamping itu, Presiden Amerika Serikat pada hakikatnya memiliki kekuasaan untuk membentuk Kabinet, dengan mencalonkan para menteri dan para pejabat federal lainnya dan selanjutnya dikukuhkan oleh Senat.¹⁰⁹

Presiden Amerika Serikat memiliki Kekuasaan untuk memberikan Pengampunan untuk pelanggaran terhadap Amerika Serikat, kecuali dalam Kasus Impeachment, namun demikian harus melalui persetujuan Senat, untuk membuat Perjanjian, memberikan dua pertiga dari Senat yang hadir; dan dia harus mencalonkan, dan oleh dan dengan Nasihat dan Persetujuan Senat, akan menunjuk Duta Besar, menteri publik dan konsulat lainnya, Hakim Mahkamah Agung, dan semua pejabat lainnya di Amerika Serikat. Presiden memiliki Kekuasaan untuk mengisi semua Lowongan yang mungkin terjadi selama masa reses di Senat, dengan memberikan Komisi yang akan berakhir pada akhir sesi berikutnya.¹¹⁰

Relasi kekuasaan antara Presiden Amerika Serikat dengan cabang kekuasaan legislatif tersirat dengan adanya kewajiban Presiden Amerika Serikat yang dari waktu ke waktu harus memberikan informasi kepada Kongres mengenai keadaan negara,¹¹¹ dan di bidang yang lebih spesifik, yaitu bidang legislasi, meskipun semua kekuasaan legislasi berada di bawah Kongres, namun sekali lagi penting pula dipahami bahwa Presiden Amerika Serikat memegang hak veto dalam rangka menolak rancangan undang-undang yang telah disepakati oleh Kongres, namun demikian hak veto tersebut bersifat relatif, karena apabila terjadi penolakan atas hak veto Presiden Amerika Serikat terhadap rancangan undang-undang tersebut dengan suara minimal 2/3 dari seluruh anggota Kongres, maka veto tersebut akan gugur dan rancangan undang-undang akan secara otomatis menjadi undang-undang.

C. Konsep Pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat selaku Kepala Eksekutif

Presiden, Wakil Presiden dan semua Pejabat Sipil Amerika Serikat, akan dicopot dari jabatannya apabila didakwa dan dihukum atas pengkhianatan, penyuapan, atau kejahatan berat lainnya dan tindakan tercela.¹¹² Amerika Serikat pada dasarnya menggunakan mekanisme *checks and balances*, yaitu mekanisme saling mengawasi dan saling menyeimbangkan. Hal ini telah dijelaskan oleh Madison atau Hamilton dalam the *Federalist*

¹⁰⁶ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____,2000. Hlm 49

¹⁰⁷ Amandemen XXV Konstitusi Amerika Serikat

¹⁰⁸ Lihat Bab II Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁰⁹ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____,2000. Hlm 52

¹¹⁰ Lihat Bab II Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

¹¹¹ Lihat Bab II Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

¹¹² Lihat Bab II Pasal 4 Konstitusi Amerika Serikat: The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

Paper no.51.¹¹³ Mekanisme ini pada dasarnya merupakan mekanisme yang didapat secara logis dalam sistem pemisahan kekuasaan antar cabang-cabang kekuasaan di Amerika Serikat, yaitu antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial. Sebagai gambaran, bahwa dalam implementasinya, checks and balances yang terdapat dalam masing-masing cabang kekuasaan adalah sebagai berikut: Pertama, dalam cabang kekuasaan Eksekutif, eksekutif terhadap cabang kekuasaan legislatif dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, eksekutif dapat mem-veto Rancangan Undang-Undang, dapat meminta sidang khusus pada Kongres, melakukan penunjukan, melakukan negosiasi dalam pemebentukan perjanjian internasional; dan cabang kekuasaan eksekutif terhadap cabang kekuasaan yudisial adalah dapat menunjuk hakim federal serta dapat memberikan pengampunan terhadap pelanggar.

Cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan eksekutif adalah Kongres dapat mengesampingkan hak veto Presiden; memastikan penunjukan oleh Presiden; meratifikasi perjanjian internasional; mendeklarasikan perang; menetapkan mata uang; dan melakukan pendakwaan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan yudisial adalah: Membentuk pengadilan federal dibawah Mahkamah Agung; mendakwa dan mengganti para hakim federal; mengajukan amandemen untuk menolak putusan Mahkamah Agung; menyetujui usulan pengangkatan hakim dari Presiden. Ketiga, Cabang kekuasaan yudisial terhadap cabang kekuasaan eksekutif adalah dapat menyatakan tindakan eksekutif adalah inkonstitusional, sedangkan cabang kekuasaan yudisial terhadap cabang kekuasaan legislatif, Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat menyatakan bahwa tindakan legislatif adalah inkonstitusional.

Doktrin pemisahan itu sendiri pada dasarnya merupakan pengembangan konseptual yang berasal dari ajaran John Locke, yang setelahnya dikembangkan oleh Montesquieu. Montesquieu menurut pandangan Carl J. Friedrich telah membangun kekuasaan eksekutif secara lebih modern, Ajaran Montesquieu ini telah memberikan dasar dasar ketatanegaraan di benua Eropa dan beranjak dari pengalaman Inggris. Sedangkan Amerika Serikat mengembangkan ajaran Montesquieu tersebut didasarkan pula pada pengalaman mereka sendiri, sehingga menghasilkan doktrin pemisahan kekuasaan. Fakta paling terkenal mengenai doktrin pemisahan kekuasaan ini adalah termaktub dalam konstitusi Massachusetts yang mendeklarasikan justifikasi akan keterpisahan antar cabang-cabang kekuasaan, yaitu terpisahnya cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial, melalui suatu pernyataan yang sangat terkenal: "*a government of laws and not of men*".¹¹⁴

Konstitusi Amerika Serikat telah memandatkan kekuasaan rakyat Amerika Serikat kedalam cabang cabang kekuasaan, baik Legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, maupun cabang kekuasaan yudisial. Relevan dengan apa yang menjadi titik tekan dalam masalah pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat, maka penting pula dipahami mengenai luasan dari kekuasaan Presiden Amerika Serikat. Begitu luas dan banyaknya tugas dan tanggungjawab presiden, ditambah dengan keberadaannya yang menyolok pada kancah nasional dan internasional membuat para pengamat politik bertendensi untuk menempatkan perhatian utamanya pada kekuasaan presiden. Beberapa dari mereka bahkan menyebut "jerajaan kepresidenan" ketika mengacu pada tugas yang teramat luas yang dilakukan kantor kepresidenan Franklin D. Roosevelt ketika berkuasa.¹¹⁵ Hal ini menunjukkan bahwa luasnya

¹¹³ The Federalist Paper nomor 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, Hamilton atau Madison the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari, 1788.

¹¹⁴ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950. Hlm. 177-178

¹¹⁵ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____,2000. Hlm 6

kekuasaan akan juga berimplikasi pada luasnya tanggungjawab yang harus diemban seorang Presiden Amerika Serikat.

Selanjutnya, Richard M. Pious menyatakan bahwa hal terpenting dalam pengawasan terhadap Presiden Amerika Serikat melibatkan 'tindakan pencegahan pelengkap' berupa impeachment dan pemecatan karena kejahatan berat (*high crimes*) dan perbuatan tercela (*misdemeanor*), dan merujuk pada pendapat Lord Blackstone, yang dimaksud dengan *High Crimes* adalah kejahatan melawan negara seperti halnya pengkhianatan, sementara perbuatan tercela adalah korupsi dalam jumlah besar dan pemerintahan yang salah urus. Di Amerika Serikat, seorang Presiden di *impeach* oleh mayoritas suara di *House of Representatives* dan disidangkan di Senat dengan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung. Hukuman terberat impeachment adalah pemecatan dari jabatannya, namun demikian seorang Presiden dapat diadili di pengadilan biasa untuk membuktikan apakah dia bersalah atau tidak dari tuduhan *impeachment*.¹¹⁶

Menurut Melvin I Urofsky, demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, namun demi pertanggungjawaban suatu pemerintahan.¹¹⁷ Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan *a la* Amerika Serikat sangatlah esensial, dengan kata lain demokrasi tidak akan menjadi sekadar wacana, namun akan terimplementasikan secara lebih nyata dengan adanya sistem pertanggungjawaban di tiap tiap cabang kekuasaan di Amerika Serikat, baik cabang kekuasaan Legislatif, cabang kekuasaan Eksekutif maupun cabang kekuasaan Yudisial.

Impeachment sebagai *emergency brake* dalam sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat merupakan suatu mekanisme prosedural, mekanisme prosedural tersebut tidak dapat lepas dari dasar hukum yang mendasari prosedur tersebut, meskipun Konstitusi Amerika Serikat dikenal dengan Konstitusi yang fleksibel namun demikian perubahan konstitusi Amerika Serikat terkait dengan masalah-masalah yang bersifat prosedural tidak lah banyak dari segi prosentasenya, hal ini dapat dilihat dari keduapuluh tujuh Amandemen Konstitusi Amerika Serikat. Menurut William G. Andrews dalam pandangannya mengenai konstitusionalisme di Amerika Serikat menyatakan bahwa semua argumentasi konstitusional yang meyakinkan yang diajukan haruslah bertumpu pada ketersediaan klausula tersebut dalam Konstitusi Amerika Serikat.¹¹⁸ Kedua macam pernyataan diatas menunjukkan bahwa terdapat mekanisme baku mekanisme *impeachment* baik secara prosedural yang bertumpu pada Konstitusi Amerika Serikat dan substansi *impeachment* yang juga harus bertumpu pada landasan konstitusional pula.

Secara prosedural, Mahkamah Agung/ *US Supreme Court* merupakan pengawas kekuasaan presiden pula, dengan kemampuan untuk menyatakan bahwa tindakan Presiden Amerika Serikat adalah inkonstitusional. Konstitusi menetapkan bahwa presiden dapat di-impeach atau diturunkan dari jabatannya apabila terbukti telah melakukan pengkhianatan, penyuapan atau 'kejahatan berat lainnya.' Praktek *impeachment* terhadap dua orang Presiden Amerika Serikat, yaitu Andrew Johnson pada tahun 1868 yang lolos dengan satu suara dan Bill Clinton pada tahun 1999 karena skandal seksual dengan dakwaan telah melakukan sumpah palsu dan menyalahgunakan kekuasaan dan jabatannya, namun suara persidangan melawan Bill Clinton gagal karena tidak ada mayoritas Senator untuk menghukum dia. Sebelum Bill Clinton, Richard Nixon didakwa telah melakukan perilaku ilegal dan tidak baik dalam kasus *Watergate* yang akhirnya mendorong Kongres menghasilkan Undang-Undang

¹¹⁶ Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, ___. Hlm. 45-46

¹¹⁷ *ibid.* Hlm. 2

¹¹⁸ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company. Inc. Princeton- NJ, 1963. Hlm. 27-29

Etika Pemerintahan pada tahun 1978. Presiden Nixon akhirnya mengundurkan diri pada 1974 saat impeachment tampak sudah dekat, dan Ronald Reagan diancam dengan impeachment mengenai kasus *Iran-Contra*.¹¹⁹

Kombinasi federalisme dan pemisahan kekuasaan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat secara khusus memberikan karakteristik sebagai sistem pemerintahan yang terbatas, dimana tidak ada satupun bagian dari sistem dalam cabang-cabang kekuasaan memiliki kekuatan untuk mendikte yang lain.¹²⁰ Konsep checks and balances mengacu pada cara di mana tiga cabang pemerintahan berbagi kekuatan. Pendiri negara Amerika Serikat membangun berbagai "pengendali" ke dalam politik sistem untuk memastikan bahwa kekuasaan tidak terkonsentrasi dalam salah satu dari tiga cabang kekuasaan. Tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang dapat menjalankan urusannya tanpa persetujuan cabang kekuasaan yang lain, sedangkan pemisahan kekuasaan membagi kekuasaan tersebut.¹²¹ Konsep pemisahan kekuasaan yang dijalankan dengan mekanisme *checks and balances* tersebut pada hakikatnya memberikan batasan yang jelas disamping cara pemilihan Presiden melalui *elector* dan tidak melalui parlemen, bahwa mekanisme *impeachment* pun penuh dengan persyaratan, sehingga cabang kekuasaan lain pun tidak dapat melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap Presiden Amerika Serikat.

Di luar cara formal untuk membatasi kekuasaan Presiden Amerika Serikat adalah pertimbangan bahwa Presiden telah dipilih oleh rakyat Amerika Serikat dan dapat dipilih kembali oleh orang-orang yang memilihnya.¹²² Sehingga batasan Presiden di luar *impeachment* adalah dari opini publik yang sangat menentukan popularitas seorang Presiden Amerika Serikat dalam rangka menyusun kebijakannya.

3.1.2. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Belanda

Undang-Undang Dasar Belanda merupakan salah satu konstitusi tertua didunia setelah Konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1789 dan Undang-Undang dasar Norwegia tahun 1814.¹²³ Undang-Undang Dasar Belanda terdiri dari 142 Pasal dan disertai dengan 30 Pasal Tambahan (*additional articles*).

Secara garis besar Undang-Undang Dasar Belanda terdiri dari 8 bab, yaitu:

- a. Bab pertama, mengenai hak dasar warga negara Belanda;
- b. Bab kedua, mengenai Pemerintah atau cabang kekuasaan eksekutif, yang terdiri atas Raja dan hubungan antara Raja dengan para menteri.
- c. Bab ketiga, mengenai *the States General (Staten General)* atau parlemen dalam lingkup cabang kekuasaan legislatif, yang terdiri dari organisasi dan komposisi serta prosedur yang ada di dalamnya;
- d. Bab keempat, mengenai *Council of State, Court of Audit, National Ombudsman* dan *Permanent Advisory Bodies*;
- e. Bab lima, mengenai legislasi dan administrasi, yang terdiri dari produk parlemen dan regulasi lainnya;
- f. Bab enam, mengenai administarsi pengadilan;
- g. Bab tujuh mengenai Provinsi, Kotamadya dan badan lainnya;
- h. Bab delapan, mengenai revisi Undang-Undang Dasar Belanda;
- i. Bab Sembilan berisikan pasal-pasal tambahan.

¹¹⁹ M.J.C. Vile, *Politics in the USA* (6th. ed), Routledge, 2007. hlm.154

¹²⁰ *Ibid.* Hlm. 3

¹²¹ Ken Kollman, *The American Political System*, W. W. Norton & Company, Inc.,2015. Hlm. 48

¹²² *Ibid.* Hlm. 219-220

¹²³ Tom Ginsburg dan James Melton, *The Netherlands Constitution: Implications for Countries in Transition*, Makalah yang dipersiapkan dalam *International IDEA on the Occasion of the Bicentennial Anniversary of the Constitution of the Netherlands* tahun 2015. Hlm.1

Pasal 1 sampai dengan Pasal 23 Konstitusi Belanda tidak lain adalah berupa pengaturan mengenai hak asasi manusia, dan secara spesifik mengatur mengenai hak-hak dasar warga negara Belanda. Kebebasan dan hak dasar warga negara Belanda tersebut dinilai sangatlah penting, sehingga dimuat dalam 23 pasal pertama dalam Undang-Undang Dasar Belanda.

A. Sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda

Sistem pemerintahan Belanda pada dasarnya menggunakan sistem pemerintahan parlementer dengan bentuk pemerintahan monarki konstitusional. Pada dasarnya pula sistem pemerintahan Belanda membagi kekuasaan negara kedalam tiga cabang kekuasaan, yaitu pertama, cabang kekuasaan eksekutif; kedua, cabang kekuasaan legislatif; dan terakhir adalah cabang kekuasaan yudisial.

Menurut Undang-Undang Dasar Belanda, kekuasaan eksekutif diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab Kedua dan merupakan urutan pertama diantara cabang-cabang kekuasaan lain, disusul dengan pengaturan cabang kekuasaan legislatif dalam Bab Ketiga dan pengaturan mengenai cabang kekuasaan yudisial yang termaktub pada urutan setelahnya, yaitu pada Bab Keenam.

Mengenai hal ikhwal sistem pemerintahan, seseorang tidak dapat melepaskan dari apa yang dimaknai sebagai hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, dengan demikian yang terbaik adalah melihat satu persatu cabang kekuasaan (cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif) yang ada.

Bab yang mengatur mengenai cabang kekuasaan eksekutif dalam Bab Kedua Undang-Undang Dasar Belanda tersebut diberi nomenklatur 'Government'. Pada Pasal 1 Bab Kedua, Undang-Undang Dasar ini mengatur mengenai kedudukan dan legitimasi Raja Belanda. Pasal-pasal didalamnya menyatakan dengan tegas mengenai siapa yang sah menjadi Raja Belanda,¹²⁴ dan siapa yang memiliki keabsahan menjadi Raja Belanda bilamana Raja Belanda yang ada saat itu wafat.¹²⁵

Namun demikian Undang-Undang Dasar Belanda tersebut, meskipun dapat dikualifikasikan sebagai konstitusi dalam bentuk pemerintahan monarki, sangat membatasi kebebasan pribadi seorang Raja Belanda, bahkan seorang raja akan dianggap telah turun tahta jika dia melangsungkan pernikahan dengan tanpa mendapat persetujuan dari Undang-Undang Parlemen, dan siapapun pewaris kerajaan yang melangsungkan pernikahan semacam itu harus dikeluarkan dari suksesi turun temurun, bersama dengan anak-anak yang lahir dari hasil pernikahannya,¹²⁶ dan jika keadaan luar biasa mengharuskan, maka Parlemen/*Der Staten Generaal* dengan dukungan dua pertiga suara dalam paripurna dapat

¹²⁴ Pasal 24: *The title to the Throne shall be hereditary and shall vest in the legitimate descendants of King William I, Prince of Orange-Nassau.*

¹²⁵ Pasal 25: *On the death of the King, the title to the Throne shall pass by hereditary succession to the King's legitimate descendants in order of seniority, the same rule governing succession by the issue of descendants who predecease the King. If the King has no descendants, the title to the Throne shall pass in the same way to the legitimate descendants of the King's parent and then of his grandparent who are in the line of succession but are not further removed from the deceased King than the third degree of consanguinity.*

Pasal 26: *For the purposes of hereditary succession, the child of a woman pregnant at the moment of the death of the King shall be deemed already born. If it is stillborn it shall be deemed to have never existed.*

Pasal 27: *Hereditary succession to the Throne in the event of abdication shall take place according to the rules set out in the above articles. Children born after an abdication and their descendants shall be excluded from the hereditary succession.*

¹²⁶ Pasal 28: 1. *The King shall be deemed to have abdicated if he contracts a marriage without having obtained consent by Act of Parliament.*

2. *Anyone in line of succession to the Throne who contracts such a marriage shall be excluded from the hereditary succession, together with any children born of the marriage and their issue.*

3. *The two Houses of the States General (Parliament) shall meet to consider and decide upon a Bill for granting such consent in joint session.*

saja menerbitkan *Act of Parliament* untuk mengeluarkan seseorang atau lebih agar dikeluarkan dari sistem pewarisan kerajaan.¹²⁷ Penggantian dan pembubaran dinasti kerajaan (*House*) dapat saja dilakukan oleh parlemen/*Der Staten Generaal* melalui *Act of Parliament* yang mendapat dukungan setidaknya sejumlah dua pertiga suara dalam paripurna dan hanya dilakukan apabila dinasti tidak memiliki penerus.¹²⁸

B. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Undang-Undang Dasar Belanda tersebut pada dasarnya sangat membatasi kekuasaan Raja, karena Parlemen dengan prosedur dan syarat tertentu dapat saja memberhentikan Raja Belanda dan dapat pula menunjuk Raja yang baru. Sehingga kedaulatan rakyat tampak sangat kental dalam Undang-Undang dasar ini.

Setiap Raja Belanda yang baru yang ditunjuk dapat digantikan hanya oleh keturunannya yang sah berdasarkan suksesi turun-temurun.¹²⁹ Raja Belanda dilantik dan diresmikan sesegera mungkin setelahnya di ibu kota Belanda, Amsterdam, dan disaksikan rakyat di depan paripurna. Raja bersumpah atau berjanji setia kepada Konstitusi dan menyatakan bahwa dia akan menjalankan tugasnya dengan setia,¹³⁰ dan akan menjalankan hak prerogatif kerajaan setelah mencapai usia delapan belas tahun,¹³¹ (apabila ditunjuk sebagai Raja Belanda pada saat berusia kurang dari 18 tahun). Apabila Raja belum cukup umur, maka tanggung jawab perwalian dan pengawasannya harus diatur oleh Undang-Undang Parlemen,¹³² dan apabila Kabinet (*Ministerraad*) berpendapat bahwa Raja tidak dapat melaksanakan hak prerogatif kerajaan, maka harus memberitahukan kepada Parlemen (*Der Staten Generaal*) untuk diputuskan dalam bentuk Resolusi dan segera setelah Raja mendapatkan kembali kemampuan untuk menjalankan hak prerogatif kerajaan, maka akan diumumkan melalui Undang-Undang Parlemen.¹³³

¹²⁷ Pasal 29: 1. *One or more persons may be excluded from the hereditary succession by Act of Parliament if exceptional circumstances necessitate.*

2. *The Bill for this purpose shall be presented by or on behalf of the King. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. Such a Bill shall be passed only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

¹²⁸ Pasal 30: 1. *A successor to the Throne may be appointed by Act of Parliament if it appears that there will otherwise be no successor. The Bill shall be presented by or on behalf of the King, upon which the Houses shall be dissolved. The newly convened Houses shall discuss and decide upon the matter in joint session. Such a Bill shall be passed only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

2. *The Houses shall be dissolved if there is no successor on the death or abdication of the King. The newly convened Houses shall meet in joint session within four months of the decease or abdication in order to decide on the appointment of a King. They may appoint a successor only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

¹²⁹ Pasal 31: 1. *An appointed King may be succeeded only by his legitimate descendants by virtue of hereditary succession.*

2. *The provisions on hereditary succession and the first paragraph of this article shall apply mutatis mutandis to an appointed successor who has not yet become King.*

¹³⁰ Pasal 32: *Upon assuming the royal prerogative the King shall be sworn in and inaugurated as soon as possible in the capital city, Amsterdam, at a public and joint session of the two Houses of the States General. The King shall swear or promise allegiance to the Constitution and that he will faithfully discharge his duties. Specific rules shall be laid down by Act of Parliament.*

¹³¹ Pasal 33:

The King shall not exercise the royal prerogative before attaining the age of eighteen.

¹³² Pasal 34: *Parental responsibility for and guardianship of a King who is a minor, and the supervision thereof, shall be regulated by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall meet in joint session to consider and decide upon the matter.*

¹³³ Pasal 35: 1. *If the Cabinet (Ministerraad) is of the opinion that the King is unable to exercise the royal prerogative it shall inform the two Houses of the States General accordingly and shall also present to them the*

Dalam hal ikhwal tertentu, hak prerogatif kerajaan dilakukan oleh seorang Wali (*Regent*) sampai Raja telah mencapai usia delapan belas tahun atau hal lain dan Seorang Wali diangkat oleh Undang-Undang. Seorang wali kerajaan akan bersumpah atau berjanji setia kepada Konstitusi dan bahwa dia dengan setia akan melaksanakan tugasnya di hadapan sidang paripurna.¹³⁴

Disamping itu, Undang-Undang Dasar Belanda yang dengan tegas menyatakan bahwa Pemerintah terdiri dari Raja bersama Para Menteri, namun hanya para Menteri yang bertanggung jawab atas tindakan pemerintah.¹³⁵ Pasal ini memberikan landasan hukum secara jelas akan adanya pemisahan antara Raja sebagai Kepala Negara Belanda dan Para Menteri sebagai Eksekutifnya, meskipun keduanya berada dalam lingkup cabang kekuasaan yang sama, yaitu cabang kekuasaan eksekutif. Sehingga keduanya memiliki peran yang berbeda, Kepala Negara sebagai simbol dari negara Belanda dan tidak memiliki kewenangan politik secara aktual, dilain sisi Para Menteri lah yang memiliki peran aktual secara politis dalam menjalankan pemerintahan negara. Dengan kalimat lain, Raja dan para menteri bersama membentuk Pemerintah Belanda. Para menteri dan sekretaris negara bertanggung jawab atas urusan pemerintahan sehari-hari.¹³⁶

Perdana Menteri dan menteri lainnya diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Kerajaan.¹³⁷ Menteri, baik departemen maupun non departemen dapat ditunjuk dan bersama-sama membentuk Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang harus mempertimbangkan dan memutuskan keseluruhan kebijakan pemerintah.¹³⁸

recommendation it has requested from the Council of State (Raad van State). The two Houses of the States General shall then meet in joint session.

2. If the two Houses of the States General share this opinion, they shall then resolve that the King is unable to exercise the royal prerogative. This resolution shall be made public on the instructions of the Speaker presiding over the joint session and shall enter into force immediately.

3. As soon as the King regains the ability to exercise the royal prerogative, notice of the fact shall be given in an Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. The King shall resume the exercise of the royal prerogative as soon as the Act has been made public.

4. If it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative, guardianship over his person shall, if necessary, be regulated by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.

¹³⁴ Pasal 37: 1. *The royal prerogative shall be exercised by a Regent:*

- a. until the King has attained the age of eighteen;*
- b. if the title to the Throne may vest in an unborn child;*
- c. if it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative;*
- d. if the King has temporarily relinquished the exercise of the royal prerogative;*
- e. in the absence of a successor following the death or abdication of the King.*

2. The Regent shall be appointed by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.

3. In the cases specified in paragraph 1 (c) and (d) above, the descendant of the King who is the heir presumptive shall become Regent by right if he has attained the age of eighteen.

4. The Regent shall swear or promise allegiance to the Constitution and that he will faithfully discharge his duties before the two Houses of Parliament meeting in joint session. Rules regarding the office of Regent shall be made by Act of Parliament, which may contain provisions for succession and replacement. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.

5. Articles 35 and 36 shall apply mutatis mutandis to the Regent.

¹³⁵ Pasal 42: 1. *The Government shall comprise the King and the Ministers.*

2. The Ministers, and not the King, shall be responsible for acts of government.

¹³⁶ <https://www.government.nl/government>

¹³⁷ Pasal 43: *The Prime Minister and the other Ministers shall be appointed and dismissed by Royal Decree.*

Pasal 44: 1. Ministries shall be established by Royal Decree. They shall be headed by a Minister.

2. Non-departmental Ministers may also be appointed.

¹³⁸ Pasal 45: 1. *The Ministers shall together constitute the Cabinet.*

2. The Prime Minister shall chair the Cabinet.

Perdana Menteri menetapkan agenda kabinet, memimpin rapat dan memantau pelaksanaan keputusannya. Konferensi pers mingguan (jatuh pada tiap-tiap hari jumat) diadakan setelah pertemuan kabinet, Perdana Menteri harus menjelaskan kebijakan pemerintah dan membahas peristiwa politik saat ini. Perdana Menteri juga bertanggung jawab atas Kementerian Urusan Umum untuk mengkoordinasikan keseluruhan kebijakan pemerintah, disamping itu juga bertanggung jawab kepada Kerajaan. Perdana Menteri bertemu dengan Raja seminggu sekali untuk membahas kebijakan pemerintah. Pada pertemuan European Council, Perdana Menteri beserta Menteri Luar Negeri dan Sekretaris Negara memiliki tanggung jawab khusus untuk menentukan kebijakan Uni Eropa. Perdana Menteri bertanggung jawab pula kepada Parlemen atas tindakannya sebagai anggota European Council.¹³⁹

Sedangkan Sekretaris Negara diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Kerajaan dan bertindak dengan memperhatikan instruksi Menteri dan dalam pelaksanaan tugasnya, tanggung jawab berada pada Sekretaris Negara dengan tanpa mengurangi tanggung jawab Menteri.¹⁴⁰ Selain itu, Raja dan Menteri secara perorangan maupun bersama-sama atau Sekretaris Negara menandatangani seluruh Undang-Undang Parlemen dan Keputusan Kerajaan.¹⁴¹ Menteri Negara dan Sekretaris Negara akan bersumpah atau janji di hadapan Raja, bahwa mereka tidak melakukan sesuatu yang secara hukum menghalangi mereka untuk memegang jabatan, dan akan juga bersumpah atau berjanji setia kepada Konstitusi dan akan melaksanakan tugasnya.¹⁴²

Kementerian di Belanda saat ini adalah sebagai berikut:¹⁴³

- a. *Defence/Pertahanan*;
- b. *Economic Affairs/Perekonomian*;
- c. *Education, Culture and Science/Pendidikan, Kebudayaan dan Ilmu Pengetahuan* ;
- d. *Finance/Keuangan*;
- e. *Foreign Affairs/Hubungan Luar Negeri*;
- f. *General Affairs/Urusan Umum*;
- g. *Health, Welfare and Sport/Kesehatan, Kesejahteraan dan Olahraga*;
- h. *Infrastructure and the Environment/Infrastruktur dan Lingkungan Hidup*;
- i. *Interior and Kingdom Relations/Dalam Negeri dan Hubungan Kerajaan*;
- j. *Security and Justice/Keamanan dan Keadilan*;
- k. *Social Affairs and Employment/Hubungan Sosial dan Ketenagakerjaan*.

C. Cabang Kekuasaan Legislatif

Der Staten Generaal/Parlemen mewakili seluruh rakyat Belanda.¹⁴⁴ dan terdiri dari Majelis Rendah (*Tweede Kamer*) yang terdiri dari seratus lima puluh anggota dan Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) terdiri dari tujuh puluh lima anggota yang akan dianggap sebagai satu

3. *The Cabinet shall consider and decide upon overall government policy and shall promote the coherence thereof.*

¹³⁹ Lihat <https://www.government.nl/government/members-of-cabinet/mark-rutte>

¹⁴⁰ Pasal 46: 1. *State Secretaries may be appointed and dismissed by Royal Decree.*

2. *A State Secretary shall act with ministerial authority in place of the Minister in cases in which the Minister considers it necessary; the State Secretary shall observe the Minister's instructions in such cases. Responsibility shall rest with the State Secretary without prejudice to the responsibility of the Minister.*

¹⁴¹ Pasal 47: *All Acts of Parliament and Royal Decrees shall be signed by the King and by one or more Ministers or State Secretaries.*

¹⁴² Pasal 49: *Upon accepting office Ministers and State Secretaries shall swear an oath or make an affirmation and promise in the presence of the King, in the manner prescribed by Act of Parliament, that they have not done anything which may legally debar them from holding office, and shall also swear or promise allegiance to the Constitution and that they will faithfully discharge their duties.*

¹⁴³ <https://www.government.nl/ministries>

¹⁴⁴ Pasal 50: *The States General shall represent the entire people of the Netherlands.*

kesatuan saat mereka bertemu di paripurn,¹⁴⁵ dengan durasi empat tahunan¹⁴⁶ yang dipilih berdasarkan perwakilan proporsional sesuai batasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Parlemen dan dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia.¹⁴⁷

Anggota Majelis Rendah (*Tweede Kamer*) dipilih secara langsung oleh warga negara Belanda yang telah mencapai usia delapan belas tahun, kecuali warga Belanda yang mungkin dikecualikan oleh Undang-Undang Parlemen dan siapa pun yang telah melakukan tindak pidana menurut Undang-Undang Parlemen dan telah dijatuhi hukuman.¹⁴⁸ Anggota Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) dipilih oleh anggota dewan provinsi. Pemilu akan berlangsung tidak lebih dari tiga bulan setelah pemilihan anggota dewan provinsi kecuali jika terjadi pembubaran DPR.¹⁴⁹ Dan secara umum untuk memenuhi syarat untuk keanggotaan Parlemen, seseorang harus menjadi warga negara Belanda dan sudah mencapai usia delapan belas tahun dan tidak didiskualifikasi dari pemungutan suara.¹⁵⁰

Untuk memberikan keterpisahan yang nyata antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial, maka terdapat pengaturan mengenai larangan keanggotaan rangkap antar cabang kekuasaan terutama dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen tidak mungkin menjadi Menteri, Sekretaris Negara, anggota Dewan Negara, anggota Pengadilan Tinggi (*Algemene Rekenkamer*), Ombudsman Nasional atau Deputy Ombudsman, anggota Mahkamah Agung, atau Jaksa Penuntut Umum atau Advokat Umum di Mahkamah Agung,¹⁵¹ dan penggantian sementara anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen selama masa kehamilan dan cuti hamil atau saat sakit harus diatur oleh Undang-Undang Parlemen.¹⁵² Setiap kamar (*eerste kamer* dan *tweede kamer*) akan memeriksa kredensial anggota yang baru diangkat dan harus memutuskannya setiap

¹⁴⁵ Pasal 51: 1. *The States General shall consist of a Lower House (Tweede Kamer) and an Upper House (Eerste Kamer).*

2. *The Lower House shall consist of one hundred and fifty members.*

3. *The Upper House shall consist of seventy-five members.*

4. *The two Houses shall be deemed a single entity when they meet in joint session.*

¹⁴⁶ Pasal 52: 1. *The duration of both Houses shall be four years.*

2. *The duration of the Upper House shall be amended accordingly if the duration of the provincial councils (provinciale staten) is altered by Act of Parliament to a term other than four years.*

¹⁴⁷ Pasal 53: 1. *The members of both Houses shall be elected by proportional representation within the limits to be laid down by Act of Parliament.*

2. *Elections shall be by secret ballot.*

¹⁴⁸ Pasal 54: 1. *The members of the Lower House shall be elected directly by Dutch nationals who have attained the age of eighteen, with the exception of any Dutch nationals who may be excluded by Act of Parliament by virtue of the fact that they are not resident in the Netherlands.*

2. *Anyone who has committed an offence designated by Act of Parliament and has been sentenced as a result by a final and conclusive judgment of a court of law to a custodial sentence of not less than one year and simultaneously disqualified from voting shall not be entitled to vote.*

¹⁴⁹ Pasal 55: *The members of the Upper House shall be chosen by the members of the provincial councils. The election shall take place not more than three months after the election of the members of the provincial councils except in the event of the dissolution of the House.*

¹⁵⁰ Pasal 56: *To be eligible for membership of the States General, a person must be a Dutch national, must have attained the age of eighteen years and must not have been disqualified from voting.*

¹⁵¹ Pasal 57: 1. *No one may be a member of both Houses.*

2. *A member of the States General may not be a Minister, State Secretary, member of the Council of State, member of the Court of Audit (Algemene Rekenkamer), National Ombudsman or Deputy Ombudsman, member of the Supreme Court, or Procurator General or Advocate General at the Supreme Court.*

3. *Notwithstanding the above, a Minister or State Secretary who has offered to tender his resignation may combine the said office with membership of the States General until such time as a decision is taken on such resignation.*

4. *Other public functions which may not be held simultaneously by a person who is a member of the States General or of one of the Houses may be designated by Act of Parliament.*

¹⁵² Pasal 57a: *The temporary replacement of a member of the States General during pregnancy and maternity leave or during illness shall be regulated by Act of Parliament.*

perselisihan yang timbul sehubungan dengan kredensial atau pemilihan berdasarkan *Act of Parliament*,¹⁵³ dan Undang-Undang Parlemen.¹⁵⁴

Dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangannya, setiap kamar menunjuk seorang pembicara dari antara anggotanya dan menunjuk seorang Panitera dan pejabat administrasi lainnya namun bukan anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen.¹⁵⁵ Dan pada saat sidang paripurna, Ketua Majelis Tinggi (*eerste kamer*) yang akan memimpin sidang.¹⁵⁶

Pembubaran kamar dalam *Der Staten Generaal*/Parlemen pada dasarnya dapat dilakukan melalui Keputusan Kerajaan dengan konsekuensi diadakannya pemilihan umum untuk pengisian keanggotaan, dan setelah terbentuk, maka anggota terpilih bertemu dalam waktu tiga bulan setelahnya. Pembubaran berlaku pada hari dimana majelis yang baru terpilih bertemu dalam paripurna.¹⁵⁷

Adapun prosedur dalam *Der Staten Generaal*/Parlemen adalah sebagai berikut:

Pernyataan mengenai kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah dinyatakan atas nama Raja (*troonrede*) dihadapan sidang paripurna *Der Staten Generaal*/Parlemen yang diadakan setiap tahun pada hari Selasa minggu ketiga di bulan September atau pada tanggal yang lebih awal seperti yang ditentukan oleh Undang-Undang Parlemen,¹⁵⁸ yaitu bertempat di *Ridderzaal* di *Binnenhof* dan moment ini disebut sebagai *Prinsjesdag* (Hari Pangeran).

Dalam mengambil keputusan, masing-masing kamar baik secara bersama-sama atau tidak Keputusan harus diambil oleh mayoritas dan dilaksanakan hanya jika lebih dari separuh anggota hadir. Tiap anggota bebas memberikan suara mereka.¹⁵⁹ Menteri dan Sekretaris Negara harus menyediakan informasi yang diminta oleh satu atau lebih anggota masing-masing kamar, baik secara lisan ataupun tertulis sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara.¹⁶⁰ Menteri dan Sekretaris Negara berhak untuk mengikuti persidangan *Der Staten Generaal*/Parlemen baik secara terpisah (*eerste kamer* atau *tweede kamer*) maupun dalam paripurna dan dapat memberikan pertimbangan.¹⁶¹

¹⁵³ Pasal 58: *Each House shall examine the credentials of its newly appointed members and shall decide with due reference to rules to be established by Act of Parliament any disputes arising in connection with the credentials or the election.*

¹⁵⁴ Pasal 59: *All other matters pertaining to the right to vote and to elections shall be regulated by Act of Parliament.*

¹⁵⁵ Pasal 61: 1. *Each House shall appoint a Speaker from among its members.*

2. *Each House shall appoint a Clerk who, like the other officials of the two Houses, may not be a member of the States General.*

¹⁵⁶ Pasal 62: *The Speaker of the Upper House shall preside when the two Houses meet in joint session.*

¹⁵⁷ Pasal 64: 1. *Each of the Houses may be dissolved by Royal Decree.*

2. *A decree for dissolution shall also require new elections to be held for the House which has been dissolved and the newly elected House to meet within three months.*

3. *The dissolution shall take effect on the day on which the newly elected House meets.*

4. *The duration of a Lower House that meets following a dissolution shall be determined by Act of Parliament; the term may not exceed five years. The duration of an Upper House that meets following a dissolution shall end at the time at which the duration of the dissolved House would have ended.*

¹⁵⁸ Pasal 65: *A statement of the policy to be pursued by the Government shall be given by or on behalf of the King before a joint session of the two Houses of the States General that shall be held every year on the third Tuesday in September or on such earlier date as may be prescribed by Act of Parliament.*

¹⁵⁹ Pasal 67: 1. *The two Houses may deliberate or take decisions, either separately or in joint session, only if more than half of the members are present.*

2. *Decisions shall be taken by majority.*

3. *The members shall not be bound by a mandate or instructions when casting their votes.*

4. *Voting on items of business not relating to individuals shall be oral and by roll call if requested by one member.*

¹⁶⁰ Pasal 68: *Ministers and State Secretaries shall provide, orally or in writing, the Houses either separately or in joint session with any information requested by one or more members, provided that the provision of such information does not conflict with the interests of the State.*

¹⁶¹ Pasal 69: 1. *Ministers and State Secretaries shall have the right to attend sittings of the States General and may take part in the deliberations.*

Kedua kamar memiliki hak penyelidikan (*enquête*) baik secara bersama-sama maupun terpisah berdasarkan Undang-Undang Parlemen.¹⁶² Para anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen, Menteri, Sekretaris Negara dan orang-orang lain dalam persidangan tidak dapat diadili atau dimintai pertanggungjawaban hukum untuk segala hal yang disampaikan.¹⁶³

D. Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif di Belanda

Perdana Menteri Belanda memiliki kedudukan sebagai *primus inter pares* (pertama di antara yang setara) hal ini dikarenakan posisi Perdana Menteri Belanda memiliki keterbatasan dibandingkan dengan negara-negara dengan sistem parlementer yang lain. Hal ini dapat dilihat bahwa kabinet terdiri dari Perdana Menteri, para Menteri dan Sekretaris Negara. Kabinet merumuskan dan bertanggung jawab atas kebijakan Pemerintah. Perdana Menteri bertindak sebagai presiden Kabinet dan memimpin "Dewan Menteri" secara mingguan.¹⁶⁴ Namun demikian, peran Perdana Menteri menjadi sangat penting saat para menteri harus bertanggung jawab kepada *der Staten Generaal* dan mengingat jabatan tersebut sebagian besar diperuntukkan bagi pemimpin partai politik mayoritas di *Tweede Kamer*.

Dalam prakteknya, partai politik mayoritas di *Tweede Kamer* akan memulai perundingan koalisi setelah pemilihan berlangsung. Negosiasi ini diakhiri dengan kesepakatan. *Tweede Kamer* akan berdebat tentang kesepakatan ini dan, jika kesepakatan ini memenuhi dukungan yang memadai, pimpinan partai dengan jumlah kursi mayoritas di *Tweede Kamer* akan dilantik sebagai formatur kabinet. Dia biasanya menunjuk Perdana Menteri dari partainya sendiri. Seorang menteri dari partai koalisi yang lebih kecil biasanya menjadi Wakil Perdana Menteri kabinet. Partai politik yang membentuk Kabinet disebut partai koalisi. Pihak yang tidak termasuk dalam kabinet disebut partai oposisi. Mereka bisa dikatakan menentang partai koalisi, sedangkan pihak oposisi sama sekali tidak mendukung Kabinet, atau hanya sebagian. Mereka lebih memilih Kabinet dengan komposisi yang berbeda dan Perjanjian Koalisi yang berbeda. Pihak oposisi sering mencoba untuk memblokir atau mengubah usulan Pemerintah. Pihak koalisi harus mengadopsi sikap kritis terhadap Pemerintah, namun dalam prakteknya mereka cenderung mendukung kebijakan Kabinet daripada menolaknya.¹⁶⁵

Sedangkan *Tweede Kamer* memiliki dua tugas pokok, yaitu: membuat undang-undang dan meneliti pekerjaan Pemerintah. Adapun tugas *Eerste Kamer* adalah mencermati Pemerintah dan mempertimbangkan rancangan undang-undang yang disetujui oleh *Tweede Kamer*, sebelum ditandatangani oleh Raja Belanda. Dalam hal ini, Pemerintah berkewajiban memberi informasi kepada kedua kamar tersebut, sehingga memungkinkan Parlemen untuk meneliti pekerjaan Pemerintah dengan baik. Kewajiban ini diatur dalam Konstitusi.¹⁶⁶ Dalam melakukan penyelidikan, maka *Tweede Kamer* membentuk komisi *ad hoc* penyelidikan. Komisi *ad hoc* dari *Tweede Kamer* bertugas untuk melakukan penyelidikan kepada pemerintah. Penyelidikan parlemen adalah instrumen paling kuat yang dimiliki parlemen

2. They may be invited to be present at sittings of the Houses of the States General meeting either separately or in joint session.

3. They may be assisted at the sittings by persons nominated by them.

¹⁶² Pasal 70: *The two Houses shall jointly and separately have the right of inquiry (enquête) to be regulated by Act of Parliament.*

¹⁶³ Pasal 71: *Members of the States General, Ministers, State Secretaries and other persons taking part in deliberations may not be prosecuted or otherwise held liable in law for anything they say during the sittings of the States General or of its committees or for anything they submit to them in writing.*

¹⁶⁴ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/democracy-netherlands>

¹⁶⁵ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/coalition-vs-opposition>

¹⁶⁶ *Ibid*

Belanda untuk menjalankan tugasnya untuk meneliti pekerjaan dan tugas Pemerintah. Selama tiga puluh tahun terakhir, berbagai komite penyelidikan parlemen selalu berhasil membawa fakta baru.¹⁶⁷ Para menteri bertanggung jawab secara kolektif dan individual kepada *der Staten Generaal* atas tindakan mereka saat melaksanakan tugas mereka. Apalagi, Menteri secara politis bertanggung jawab atas tindakan Kepala Negara, yaitu Raja Belanda. *Der Staten Generaal* juga meneliti pekerjaan Sekretaris Negara. Setiap Sekretaris Negara bertanggung jawab kepada *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*, namun para Menteri tetap bertanggung jawab atas keseluruhan kebijakan departemen mereka.¹⁶⁸ Artinya, pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan dapat secara bersama-sama maupun individual sesuai dengan masing-masing departemen.

3.1.3. Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Perancis

Undang-Undang Dasar Republik V Perancis mengatur mengenai sistem Pemerintahan Republik Perancis yang tetap mempertahankan sistem Pemerintahan Parlementer seperti halnya beberapa Undang-Undang dasar masa lampau, namun juga memberikan kewenangan yang signifikan bagi cabang kekuasaan eksekutif, sehingga eksekutif menjadi 'sangat terpisah' dengan cabang kekuasaan legislatif, namun demikian pemisahan kekuasaan yang demikian ini tidak menjadikan Perancis menjadi seperti Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensial, sistem pemerintahan a la Perancis ini pada dasarnya merupakan gabungan antara sistem pemerintahan parlementer, dimana kabinet dipilih oleh Parlemen dan bertanggungjawab kepadanya, namun disisi lain Perdana Menteri adalah dipilih oleh Presiden terpilih Perancis. Sehingga berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial seperti halnya yang dilaksanakan di Amerika Serikat maupun Republik Indonesia, Presiden Perancis adalah Kepala Negara yang kekuasaannya terpisah dengan kepala eksekutif, yang mana dipegang oleh seorang Perdana Menteri.

Cabang kekuasaan legislatif berisikan dua kamar, yaitu *National Assembly* sebagai *lower house* dan Senat sebagai *upper house*, kedua kamar ini memiliki perbedaan yang cukup signifikan dalam kerangka kewenangannya dan cara pemilihannya. Senat tidak dipilih secara langsung oleh rakyat Perancis, melainkan dipilih oleh *Municipal, Departmental, dan Regional Legislature*.

Sedangkan dalam pengisian keanggotaan *National Assembly* diperoleh dari pemilihan umum secara langsung oleh rakyat Perancis. Perbedaan cara pemilihan antara senat dan National Assembly tersebut memberikan korelasi secara tidak langsung dengan perimbangan kewenangan antara Senat dan *National Assembly*, National Assembly memiliki kewenangan lebih besar daripada Senat atau dengan kata lain dikatakan sebagai parlemen dengan sistem *weak upper house*. Dibawah rezim Presidensial semacam ini, baik secara relatif ataupun mutlak tidak terlalu besar dibandingkan dengan *National Assembly*.¹⁶⁹

Cabang kekuasaan eksekutif terdiri atas Presiden sebagai kepala negara, sedangkan kepala eksekutif berada di tangan Perdana Menteri dan dibantu oleh Kabinet.

Kekuasaan Presiden selaku kepala negara meliputi:

1. Emergency Power;
2. Dapat mengajukan referendum;
3. Dipilih secara langsung oleh rakyat;
4. Dapat membubarkan parlemen dan mengadakan pemilihan umum ulang;
5. Memilih Perdana Menteri;

¹⁶⁷ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>

¹⁶⁸ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/cabinet>

¹⁶⁹ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 286

Adapun kekuasaan Perdana Menteri adalah:

1. Menjalankan pemerintahan;
2. Dipilih oleh Presiden terpilih;

Kekuasaan presiden dan sekaligus kelangsungan jalannya pemerintahan sangat tergantung pada posisi, siapakah yang dipilih oleh Presiden sebagai Perdana Menteri, apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai politik Presiden, maka ada kecenderungan melemahkan pemerintahan, namun sebaliknya, apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai 'lawan' Presiden, maka ada kecenderungan pemerintahan akan berjalan lebih stabil. Kabinet sebagai organ pelengkap cabang kekuasaan eksekutif dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab kepada parlemen.

Kstitusionalisme Perancis, menurut sejarahnya menurut William G. Andrews, sejak 1789 Perancis telah mengembangkan kepekaan mengenai kebutuhan akan wewenang pemerintahnya, terdapat keterkaitan erat antara kewenangan negara dan asumsi rakyat Perancis. Rakyat Perancis beranggapan bahwa kekuasaan negara adalah hal yang alami dan sah, meskipun perasaan vis a vis antara kebebasan pribadi dan kekuasaan negara telah tertanam.¹⁷⁰ Sehingga pertanggungjawaban kepala pemerintahan menjadi hal yang secara esensial tertanam dalam budaya ketatanegaraan Perancis, dimana struktur dan prosedur didalamnya memungkinkan untuk dilaksanakan.

3.1.4. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Republik Federal Jerman

Jerman merupakan negara yang berbentuk federasi, yang terdiri dari 16 *Länder* atau negara bagian.¹⁷¹ Yang masing-masing memiliki otonomi.

Posisi kuat negara dibentuk dalam Undang-Undang Dasar tahun 1949; Pada reunifikasi pada tahun 1990, lima negara bagian baru bergabung, yaitu Brandenburg, Mecklenburg-West Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt, dan Thuringia, yang dulunya merupakan *Länder* yang tergabung dalam Negara Demokratik Jerman (Jerman Timur).

A. Hukum Dasar Republik Federasi Jerman (Basic Law)

Hukum Dasar Republik Federasi Jerman saat ini disahkan tepatnya pada tanggal 23 Mei 1949 di Bonn am Rhein dan diadopsi oleh Dewan Parlemen pada tanggal 8 Mei 1949, dan diratifikasi pada tanggal 16 - 22 Mei 1949 oleh lebih dari dua pertiga parlemen dari *Länder* Jerman. Undang-undang Dasar tersebut diumumkan dalam Lembaran Negara Federal sesuai dengan Pasal 145 ayat (3).¹⁷² Undang-Undang Dasar pada awalnya dimaksudkan sebagai Undang-Undang Dasar sementara, namun setelah reunifikasi pada tahun 1990 Undang-Undang Dasar ini diadopsi sebagai konstitusi permanen Jerman.

Adapun Pembukaan Undang-Undang Dasar Jerman menyatakan bahwa:

Conscious of their responsibility before God and man, Inspired by the determination to promote world peace as an equal partner in a united Europe, the German people, in the exercise of their constituent power, have adopted this Basic Law. Germans in the Länder of Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg,

¹⁷⁰ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company. Inc. Princeton- NJ, 1963. Hlm. 67-69

¹⁷¹ Pasal 20 Ayat (1): *The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.*

¹⁷² *The Parliamentary Council, meeting in public session at Bonn am Rhein on 23 May 1949, confirmed that the Basic Law for the Federal Republic of Germany, which was adopted by the Parliamentary Council on 8 May 1949, was ratified in the week of 16 to 22 May 1949 by the parliaments of more than two thirds of the participating German Länder. By virtue of this fact the Parliamentary Council, represented by its Presidents, has signed and promulgated the Basic Law. The Basic Law is hereby published in the Federal Law Gazette pursuant to paragraph (3) of Article 145.*

Hesse, Lower Saxony, Mecklenburg-Western Pomerania, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein and Thuringia have achieved the unity and freedom of Germany in free self-determination. This Basic Law thus applies to the entire German people.

(Sadar akan tanggung jawab mereka di hadapan Tuhan dan manusia, Terinspirasi oleh tekad untuk mempromosikan perdamaian dunia sebagai mitra setara di Eropa bersatu, rakyat Jerman, dalam pelaksanaan kekuasaan konstituennya, telah mengadopsi Undang-Undang Dasar ini. Rakyat Jerman di *Länder* Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, Mecklenburg-Vorpommern, Rhine-Westphalia Utara, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein dan Thuringia telah mencapai suatu kesatuan dan kebebasan Jerman dalam menentukan nasib sendiri secara bebas. Hukum Dasar ini berlaku untuk seluruh rakyat Jerman.)

Selanjutnya, pasal-pasal awal dalam Bab Pertama Undang-Undang Dasar ini mengatur masalah hak dasar warga negara Jerman. Pengaturan hak dasar tersebut terdiri dari 22 pasal, yaitu mulai dari Pasal 1 sampai dengan Pasal 19. Adapun pasal-pasal tersebut adalah mengatur mengenai:

1. Martabat manusia, Hak asasi manusia, Kekuatan mengikat hak-hak dasar;
2. Kebebasan pribadi;
3. Persamaan di hadapan hukum;
4. Kebebasan beragama dan hati nurani;
5. Kebebasan berekspresi, seni dan sains;
6. Pernikahan, Keluarga, dan Anak;
7. Sistem sekolah;
8. Kebebasan berkumpul;
9. Kebebasan berserikat;
10. Privasi korespondensi, posting dan telekomunikasi;
11. Kebebasan bergerak;
12. Kebebasan melakukan pekerjaan;
13. Wajib militer dan alternatif layanan sipil;
14. Tidak dapat diganggu gugat;
15. Properti, Warisan, dan Pengambilalihan;
16. Sosialisasi;
17. Kewarganegaraan dan Ekstradisi;
18. Hak suaka;
19. Hak atas permohonan;
20. Pembatasan hak-hak dasar dalam kasus-kasus tertentu;
21. Kehilangan Hak hak-hak dasar;
22. Pembatasan hak dasar dan penyelesaian hukum;

Seperti halnya Undang-Undang Dasar Belanda, Undang-Undang Dasar memberikan tempat tersendiri dan dipresentasikan secara awal dalam Undang-Undang Dasarnya.

B. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Ketentuan Undang-Undang Dasar membentuk kerangka kerja untuk menjalankan kekuasaan pemerintah, termasuk peraturan eksekutif. Pemerintah dalam arti sebagai eksekutif adalah kabinet yang terdiri dari Kanselir dan Para Menteri Federal.¹⁷³ Status kepala

¹⁷³ Pasal 62 [Composition]

The Federal Government shall consist of the Federal Chancellor and the Federal Ministers.

pemerintahan sebagai tokoh politik utama telah ditekankan. Berbeda dengan Menteri Federal, dia dipilih oleh mayoritas *Bundestag* dan, dengan demikian, memiliki otoritas politik tingkat tinggi daripada orang lain di Kabinet.¹⁷⁴

Presiden Federal Jerman dipilih oleh Konvensi Federal (*Federal Convention*), Konvensi Federal terdiri dari Anggota *Bundestag* dan jumlah anggota yang sama yang dipilih oleh parlemen di *Länder* berdasarkan perwakilan proporsional, dan yang dapat menjadi kandidat adalah setiap warga negara Jerman yang berhak memilih dalam pemilihan *Bundestag* dan telah mencapai usia empat puluh tahun. Adapun masa jabatan Presiden Federal Jerman adalah lima tahun dan hanya dapat dipilih sekali lagi. Sebelum masa jabatan Presiden Federal berakhir, Konvensi Federal harus melakukan pertemuan setidaknya 30 hari sebelumnya, atau dalam hal penghentian pada saat masa jabatannya, selambat-lambatnya 30 hari setelahnya. Yang menjadi Presiden Federal adalah orang yang menerima suara terbanyak dan apabila tidak ada kandidat yang memperoleh mayoritas tersebut, orang yang menerima suara terbanyak pada pemungutan suara berikutnya harus dipilih.¹⁷⁵

Sebagai persyaratannya, Presiden Federal bukanlah anggota pemerintah atau badan legislatif Federal maupun *Länder* dan dilarang menerima upah lain, maupun melakukan perdagangan atau profesi apapun dalam perusahaan yang '*profit oriented*'.¹⁷⁶ Selanjutnya, sesaat sebelum menjalankan tugasnya, Presiden Federal mengambil sumpah di hadapan Anggota *Bundestag* dan *Bundesrat*,¹⁷⁷ dan seandainya Presiden Federal tidak dapat menjalankan tugasnya, atau jika berhenti pada masa jabatannya, maka Presiden *Bundesrat* akan menjalankan kekuasaan tersebut.¹⁷⁸

¹⁷⁴ <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/breg/federal-government-function-and-constitutional-basis-acting-in-accordance.html?nn=393254>

¹⁷⁵ Pasal 54: [Election – Term of office]

(1) The Federal President shall be elected by the Federal Convention without debate. Any German who is entitled to vote in Bundestag elections and has attained the age of forty may be elected.

(2) The term of office of the Federal President shall be five years. Re-election for a consecutive term shall be permitted only once.

(3) The Federal Convention shall consist of the Members of the Bundestag and an equal number of members elected by the parliaments of the Länder on the basis of proportional representation.

(4) The Federal Convention shall meet not later than thirty days before the term of office of the Federal President expires or, in the case of premature termination, not later than thirty days after that date. It shall be convened by the President of the Bundestag.

(5) After the expiration of an electoral term, the period specified in the first sentence of paragraph (4) of this Article shall begin when the Bundestag first convenes.

(6) The person receiving the votes of a majority of the members of the Federal Convention shall be elected. If after two ballots no candidate has obtained such a majority, the person who receives the largest number of votes on the next ballot shall be elected.

(7) Details shall be regulated by a federal law.

¹⁷⁶ Pasal 55: [Incompatibilities]

(1) The Federal President may not be a member of the government or of a legislative body of the Federation or of a Land.

(2) The Federal President may not hold any other salaried office, or engage in any trade or profession, or belong to the management or supervisory board of any enterprise conducted for profit.

¹⁷⁷ Pasal 56: [Oath of office]

On assuming his office, the Federal President shall take the following oath before the assembled Members of the Bundestag and the Bundesrat: "I swear that I will dedicate my efforts to the well-being of the German people, promote their welfare, protect them from harm, uphold and defend the Basic Law and the laws of the Federation, perform my duties conscientiously, and do justice to all. So help me God." The oath may also be taken without religious affirmation.

¹⁷⁸ Pasal 57: [Substitution]

If the Federal President is unable to perform his duties, or if his office falls prematurely vacant, the President of the Bundesrat shall exercise his powers.

Dalam menjalankan kewenangannya, Presiden Federal mewakili Jerman dalam Perjanjian internasional dengan negara-negara lain atas nama Federasi Jerman, disamping itu juga menerima utusan negara-negara lain. Selanjutnya untuk perjanjian mengenai hubungan politik Federasi Jerman maupun perjanjian yang berhubungan dengan undang-undang federal harus meminta persetujuan dalam bentuk undang-undang federal.¹⁷⁹ Dalam hal penunjukan pegawai negeri, Presiden Federal harus menunjuk dan memberhentikan hakim federal, pegawai negeri federal, dan perwira yang ditugaskan dan tidak ditugaskan oleh Angkatan Bersenjata, kecuali jika ditentukan lain oleh undang-undang. Atas nama Federasi pula Presiden Federal dapat menggunakan kewenangannya untuk memaafkan pelanggaran yang bersifat individual dan dalam menjalankan kewenangan tersebut, Presiden Federal dapat mendelegasikannya.¹⁸⁰

Mekanisme *Impeachment* dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal dapat diterapkan kepada Presiden Federal, yaitu *Bundestag* atau *Bundesrat* dapat mendakwa Presiden Federal dihadapan sidang Mahkamah Konstitusi Federal atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja terhadap Undang-Undang Dasar maupun undang-undang federal lainnya. Pendakwaan tersebut haruslah didukung oleh setidaknya 1/4 suara anggota *Bundestag* atau 1/4 suara anggota *Bundesrat*. Keputusan untuk melakukan pendakwaan mengharuskan mayoritas 2/3 anggota *Bundestag* atau 2/3 suara dari *Bundesrat*. Kasus pemakzulan harus dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal, dan apabila Mahkamah Konstitusi Federal menemukan bukti bahwa Presiden Federal bersalah atas pelanggaran yang disengaja atas Undang-Undang Dasar atau undang-undang federal lainnya, Mahkamah Konstitusi Federal dapat menyatakan Presiden Federal telah kehilangan jabatannya. Setelah pemecatan Presiden Federal, Pengadilan dapat mengeluarkan perintah sementara (*interim measures*) yang melarangnya menjalankan fungsinya.¹⁸¹

Salah satu tugas pertama yang dilakukan oleh *Bundestag* dalam setiap pemilihan adalah pemilihan Kanselir Federal. Pemilihan tersebut kemudian diadakan secara eksklusif di antara Anggota *Bundestag* Jerman, yang memberikan suara secara tertutup. Kandidat tersebut membutuhkan mayoritas mutlak di Parlemen. Ini berarti bahwa pada awal pemilihan, Kanselir Federal baru memerlukan suara setidaknya 312 anggotanya. Setelah pemilihannya,

¹⁷⁹ Pasal 59: [*Representation of the Federation for the purposes of international law*]

(1) *The Federal President shall represent the Federation for the purposes of international law. He shall conclude treaties with foreign states on behalf of the Federation. He shall accredit and receive envoys.*

(2) *Treaties that regulate the political relations of the Federation or relate to subjects of federal legislation shall require the consent or participation, in the form of a federal law, of the bodies responsible in such a case for the enactment of federal law. In the case of executive agreements the provisions concerning the federal administration shall apply mutatis mutandis.*

¹⁸⁰ Pasal 60: [*Appointment of civil servants – Pardon – Immunity*]

(1) *The Federal President shall appoint and dismiss federal judges, federal civil servants, and commissioned and non commissioned officers of the Armed Forces, except as may otherwise be provided by a law.*

(2) *He shall exercise the power to pardon individual offenders on behalf of the Federation.*

(3) *He may delegate these powers to other authorities.*

(4) *Paragraphs (2) to (4) of Article 46 shall apply to the Federal President mutatis mutandis.*

¹⁸¹ Pasal 61 [*Impeachment before the Federal Constitutional Court*]

(1) *The Bundestag or the Bundesrat may impeach the Federal President before the Federal Constitutional Court for wilful violation of this Basic Law or of any other federal law. The motion of impeachment must be supported by at least one quarter of the Members of the Bundestag or one quarter of the votes of the Bundesrat. The decision to impeach shall require a majority of two thirds of the Members of the Bundestag or of two thirds of the votes of the Bundesrat. The case for impeachment shall be presented before the Federal Constitutional Court by a person commissioned by the impeaching body.*

(2) *If the Federal Constitutional Court finds the Federal President guilty of a wilful violation of this Basic Law or of any other federal law, it may declare that he has forfeited his office. After the Federal President has been impeached, the Court may issue an interim order preventing him from exercising his functions.*

kandidat yang berhasil ditunjuk oleh Presiden Federal dan dilantik dihadapan *Bundestag*, selanjutnya Kanselir yang baru tersebut dapat mengusulkan nama-nama menteri.

Lebih jauh lagi, Kanselir Federal hanya bisa dijatuhkan oleh Parlemen dengan mekanisme mosi tidak percaya. Pada saat yang sama, *Bundestag* harus memilih penggantinya melalui suara mayoritas anggotanya, dan sekaligus meminta agar Presiden Federal mencabut mandat Kanselir Federal dan sekaligus menunjuk kandidat yang baru terpilih dan Presiden Federal harus mematuhi permintaan ini.¹⁸²

Dalam hal Pemilihan Kanselir Federal, Kanselir Federal dipilih oleh *Bundestag* atas dasar usulan Presiden Federal dengan suara mayoritas di *Bundestag*, namun jika orang yang diusulkan oleh Presiden Federal tidak terpilih, *Bundestag* dapat memilih seorang Kanselir Federal dalam jangka waktu 14 hari setelah pemungutan suara dengan suara lebih dari setengah. Jika tidak ada Kanselir Federal yang terpilih dalam periode ini, pemilihan baru akan dilaksanakan, dan Presiden Federal harus menunjuknya dalam jangka waktu 7 hari setelah pemilihan. Namun bila tidak menghasilkansuara mayoritas, maka dalam jangka waktu 7 hari Presiden Federal akan menunjuknya atau membubarkan *Bundestag*.¹⁸³

Sedangkan Menteri Federal harus ditunjuk dan diberhentikan oleh Presiden Federal atas usulan Kanselir Federal.¹⁸⁴ Kanselir Federal harus menentukan dan bertanggung jawab atas pedoman kebijakan umum pemerintahan. Dalam hal ini setiap Menteri Federal harus melakukan urusan departemennya secara independen dan atas tanggung jawabnya sendiri. Pemerintah Federal akan menyelesaikan perbedaan pendapat antara sesama Menteri Federal.¹⁸⁵ Perintah Angkatan Bersenjata dipegang oleh Menteri Pertahanan Federal.¹⁸⁶ Baik Kanselir Federal maupun Menteri Federal dilarang memiliki profesi lain dan mendapatkan keuntungan darinya.¹⁸⁷

¹⁸² <https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/chancellor/chancellor/197632>

¹⁸³ Article 63

[Election of the Federal Chancellor]

(1) The Federal Chancellor shall be elected by the *Bundestag* without debate on the proposal of the Federal President.

(2) The person who receives the votes of a majority of the Members of the *Bundestag* shall be elected. The person elected shall be appointed by the Federal President.

(3) If the person proposed by the Federal President is not elected, the *Bundestag* may elect a Federal Chancellor within fourteen days after the ballot by the votes of more than one half of its Members.

(4) If no Federal Chancellor is elected within this period, a new election shall take place without delay, in which the person who receives the largest number of votes shall be elected. If the person elected receives the votes of a majority of the Members of the *Bundestag*, the Federal President must appoint him within seven days after the election. If the person elected does not receive such a majority, then within seven days the Federal President shall either appoint him or dissolve the *Bundestag*.

¹⁸⁴ Article 64

[Appointment and dismissal of Federal Ministers – Oath of office]

(1) Federal Ministers shall be appointed and dismissed by the Federal President upon the proposal of the Federal Chancellor.

(2) On taking office the Federal Chancellor and the Federal Ministers shall take the oath provided for in Article 56 before the *Bundestag*.

¹⁸⁵ Article 65

[Power to determine policy guidelines – Department and collegiate responsibility]

The Federal Chancellor shall determine and be responsible for the general guidelines of policy. Within these limits each Federal Minister shall conduct the affairs of his department independently and on his own responsibility. The Federal Government shall resolve differences of opinion between Federal Ministers. The Federal Chancellor shall conduct the proceedings of the Federal Government in accordance with rules of procedure adopted by the Government and approved by the Federal President.

¹⁸⁶ Pasal 65a: [Command of the Armed Forces]

(1) Command of the Armed Forces shall be vested in the Federal Minister of Defence.

(2) (repealed)

¹⁸⁷ Pasal 66: [Incompatibilities]

Bundestag dapat menyatakan mosi tidak percaya kepada Kanselir Federal dengan memilih penggantinya dengan suara mayoritas dari anggota *Bundestag* dan meminta agar Presiden Federal memberhentikan Kanselir Federal. Presiden Federal harus melaksanakan permintaan tersebut dan menunjuk orang yang terpilih.¹⁸⁸ Namun apabila mosi percaya tidak didukung oleh sebagian besar Anggota *Bundestag*, Presiden Federal, atas usul Kanselir Federal, dapat membubarkan *Bundestag* dalam jangka waktu 21 hari. Hak pembubaran akan segera berakhir begitu *Bundestag* memilih Kanselir Federal lain dengan suara mayoritas dari para anggotanya.¹⁸⁹

Deputi Kanselir Federal, Kanselir Federal harus menunjuk seorang Menteri Federal sebagai wakilnya dan masa jabatan kementerian Kanselir Federal atau Menteri Federal akan berakhir pada suatu peristiwa ketika sebuah *Bundestag* baru mengadakan pertemuan, dan atas permintaan Presiden Federal, Kanselir Federal, atau atas permintaan Kanselir Federal atau Presiden Federal atau Menteri Federal, wajib terus mengelola urusan kanselir sampai penggantinya ditunjuk.¹⁹⁰

Adapun Kementerian dalam pemerintahan Jerman adalah sebagai berikut:

1. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi);¹⁹¹
2. Federal Foreign Office (AA);¹⁹²
3. Federal Ministry of the Interior (BMI);¹⁹³
4. Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (BMJV);¹⁹⁴
5. Federal Ministry of Finance (BMF);¹⁹⁵
6. Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS);¹⁹⁶
7. Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL);¹⁹⁷
8. Federal Ministry of Defence (BMVg);¹⁹⁸
9. Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ);¹⁹⁹

Neither the Federal Chancellor nor a Federal Minister may hold any other salaried office, or engage in any trade or profession, or belong to the management or, without the consent of the Bundestag, to the supervisory board of an enterprise conducted for profit.

¹⁸⁸ Pasal 67: [Vote of no confidence]

(1) The Bundestag may express its lack of confidence in the Federal Chancellor only by electing a successor by the vote of a majority of its Members and requesting the Federal President to dismiss the Federal Chancellor.

The Federal President must comply with the request and appoint the person elected.

(2) Forty-eight hours shall elapse between the motion and the election.

¹⁸⁹ Pasal 68: [Vote of confidence]

(1) If a motion of the Federal Chancellor for a vote of confidence is not supported by the majority of the Members of the Bundestag, the Federal President, upon the proposal of the Federal Chancellor, may dissolve the Bundestag within twenty-one days. The right of dissolution shall lapse as soon as the Bundestag elects another Federal Chancellor by the vote of a majority of its Members.

(2) Forty-eight hours shall elapse between the motion and the vote.

¹⁹⁰ Article 69

[Deputy Federal Chancellor – Term of office]

(1) The Federal Chancellor shall appoint a Federal Minister as his deputy.

(2) The tenure of office of the Federal Chancellor or of a Federal Minister shall end in any event when a new Bundestag convenes; the tenure of office of a Federal Minister shall also end on any other occasion on which the Federal Chancellor ceases to hold office.

(3) At the request of the Federal President the Federal Chancellor, or at the request of the Federal Chancellor or of the Federal President a Federal Minister, shall be obliged to continue to manage the affairs of his office until a successor is appointed.

¹⁹¹ Lihat <http://www.bmwi.de/>

¹⁹² Lihat <http://www.auswaertiges-amt.de/>

¹⁹³ Lihat <http://www.bmi.bund.de/>

¹⁹⁴ Lihat <http://www.bmjv.de/>

¹⁹⁵ Lihat <http://www.bundesfinanzministerium.de/>

¹⁹⁶ Lihat <http://www.bmas.de/>

¹⁹⁷ Lihat http://www.bmel.de

¹⁹⁸ Lihat http://www.bmvg.de

10. Federal Ministry of Health (BMG);²⁰⁰
11. Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI);²⁰¹
12. Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB);²⁰²
13. Federal Ministry of Education and Research (BMBF);²⁰³
14. Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ).²⁰⁴

C. Cabang Kekuasaan Legislatif (*Bundestag*)

Distribusi kursi di *Bundestag* Jerman sebanding dengan jumlah suara yang diberikan untuk berbagai partai politik. Kursi dialokasikan pertama kali kepada kandidat yang memenangkan suara terbanyak di daerah pemilihan, sebelum kursi tersisa dialokasikan ke kandidat dalam daftar partai di setiap *Länder* yang bersangkutan, sesuai urutan daftar mereka.²⁰⁵

Sistem pemungutan suara Jerman cukup rumit, sistem ini merupakan kombinasi demokrasi parlementer, di mana terdapat keinginan memilih partai politik sekaligus keinginan untuk memilih kandidat lokal. Hal ini bertujuan tidak lain untuk mewakili secara adil di *Bundestag*. Kandidat yang terpilih secara langsung (*direktmandate*) memasuki *Bundestag*, namun sebuah partai tertentu mungkin memiliki lebih banyak kandidat daripada bagian dari suara kedua, dikenal sebagai "*Überhangmandate*" atau "*overhang*". Dengan sistem ini maka *Bundestag* membengkak dari jumlah 598 kursi menjadi 620. Seperti sistem lama, setiap pemilih mendapat dua suara. Yang pertama memungkinkan pemilih untuk memilih kandidat pilihan mereka di kabupaten mereka. Yang kedua adalah untuk partai yang mereka dukung. Setiap kandidat yang menang di salah satu dari 299 distrik di *Länder* berdasarkan suara pertama pemilih, secara otomatis mendapat tempat duduk di parlemen. Ini berarti bahwa setiap distrik mengirim seorang anggota parlemen ke Berlin. Sisa dari jumlah dasar *Bundestag* dari 598 kursi dialokasikan berdasarkan persentase suara yang diterima secara nasional - berdasarkan suara kedua pemilih. Hanya partai yang melampaui ambang batas lima persen yang dimungkinkan mengirim perwakilannya berdasarkan penghitungan suara kedua.

Pada tahun 2009, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa sistem tersebut tidak adil dan inkonstitusional. Jadi, pada tahun 2016, sebuah sistem baru akhirnya disepakati. Jika mandat langsung untuk pihak manapun melebihi rasio suara kedua, maka semua pihak lainnya mendapat kompensasi sehingga rasio tersebut lagi mencerminkan suara kedua dengan tepat - yang disebut "*Ausgleichmandate*". Sistem baru ini. Berarti, tentu saja jumlah perwakilan di *Bundestag* bisa jauh lebih tinggi dari perkiraan 598. Memang, undang-undang baru tersebut secara teoritis bisa membengkak hingga 800 anggota.²⁰⁶

Bundestag memilih Kanselir untuk masa jabatan empat tahun dan merupakan badan legislatif utama. *Bundestag* Jerman dipilih setiap empat tahun oleh pemungutan suara bebas, rahasia, dan langsung oleh warga negara berusia 18 tahun ke atas yang berhak memilih.

Bundestag adalah parlemen Jerman. Setengah dari setidaknya 598 kursi di *Bundestag* dialokasikan melalui pemilihan calon disiapkan oleh para pihak dalam daftar negara (suara kedua), setengah lainnya melalui pemilihan 299 konstituensi (suara pertama).

¹⁹⁹ Lihat <http://www.bmfsfj.de/>

²⁰⁰ Lihat <http://www.bmg.bund.de/>

²⁰¹ Lihat <http://www.bmvi.de/>

²⁰² Lihat <http://www.bmub.bund.de>

²⁰³ Lihat <http://www.bmbf.de/>

²⁰⁴ Lihat <http://www.bmz.de>

²⁰⁵ <https://www.Bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats>

²⁰⁶ <http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html>

Anggota *Bundestag* Jerman harus dipilih dalam pemilihan umum, langsung, bebas, setara dan rahasia oleh warga negara Jerman yang telah mencapai usia 18 tahun,²⁰⁷ Keanggotaan *Bundestag* adalah selama empat tahun, yang akan berakhir saat *Bundestag* baru terbentuk. Jika *Bundestag* dibubarkan, maka pemilihan baru akan diadakan dalam jangka waktu enam puluh hari.

Pertemuan *Bundestag* paling lambat diadakan pada hari ketigapuluh setelah pemilihan umum. *Bundestag* harus menentukan kapan sesi harus ditunda dan dilanjutkan. Presiden *Bundestag* dapat saja mengadakan sidang pada tanggal lebih awal, dan wajib juga wajib untuk bersidang apabila terdapat permintaan dari 1/3 anggota *Bundestag*, maupun atas permintaan Presiden Federal atau Kanselir Federal.²⁰⁸

Dalam rangka menjalankan tugasnya, *Bundestag* dapat memilih Presiden, Wakil Presiden dan sekretarisnya. Sedangkan kewenangan seorang Presiden *Bundestag* diantaranya adalah menjalankan hak 'kepemilikan' dan kepolisian di gedung *Bundestag*, sehingga penggeledahan dan penyitaan tidak dapat dilakukan tanpa seizin Presiden.²⁰⁹ Presiden *Bundestag* mewakili *Bundestag*, secara protokoler Presiden *Bundestag* menempati jabatan tertinggi kedua setelah Presiden Federal – dan lebih tinggi dibandingkan dengan Kanselir Federal dan Presiden *Bundesrat*. Tugas Presiden *Bundestag* adalah mewakili *Bundestag* dan dalam menjalankan pekerjaannya, dia harus menegakkan martabat dan hak *Bundestag*, serta melakukan perdebatan secara adil dan tidak memihak, serta menjaga ketertiban di *Bundestag*.²¹⁰

Pemantauan pemilihan menjadi tanggung jawab *Bundestag* yang dapat memutuskan apakah seorang anggota telah kehilangan tempat duduknya dan terhadap keputusan *Bundestag* tersebut, seorang anggota dapat mengajukan ke Mahkamah Konstitusi Federal.²¹¹ Dalam menjalankan haknya, yaitu hak untuk meminta kehadiran, hak akses dan hak untuk didengar, *Bundestag* dan komite-komitennya dapat meminta kehadiran anggota Pemerintah Federal manapun, dan sebaliknya anggota *Bundesrat* dan Pemerintah Federal serta wakilnya dapat menghadiri semua sidang *Bundestag* karena *Bundestag* berhak untuk didengar kapan saja.²¹² *Bundestag* juga berhak, atas usul 1/4 dari anggotanya untuk membentuk sebuah

²⁰⁷ Pasal 38: [Elections] (1) *Members of the German Bundestag shall be elected in general, direct, free, equal and secret elections. They shall be representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience.*

(2) *Any person who has attained the age of eighteen shall be entitled to vote; any person who has attained the age of majority may be elected.*

(3) *Details shall be regulated by a federal law.*

²⁰⁸ Article 39

[Electoral term – Convening]

(1) *Save the following provisions, the Bundestag shall be elected for four years. Its term shall end when a new Bundestag convenes. New elections shall be held no sooner than fortysix months and no later than forty-eight months after the electoral term begins. If the Bundestag is dissolved, new elections shall be held within sixty days.*

(2) *The Bundestag shall convene no later than the thirtieth day after the elections.*

(3) *The Bundestag shall determine when its sessions shall be adjourned and resumed. The President of the Bundestag may convene it at an earlier date. He shall be obliged to do so if one third of the Members, the Federal President or the Federal Chancellor so demand.*

²⁰⁹ Pasal 40: [Presidency – Rules of procedure]

(1) *The Bundestag shall elect its President, Vice-Presidents and secretaries. It shall adopt rules of procedure.*

(2) *The President shall exercise proprietary and police powers in the Bundestag building. No search or seizure may take place on the premises of the Bundestag without his permission.*

²¹⁰ https://www.Bundestag.de/en/parliament/presidium/function_neu

²¹¹ Pasal 41: [Scrutiny of elections] (1) *Scrutiny of elections shall be the responsibility of the Bundestag. It shall also decide whether a Member has lost his seat.*

(2) *Complaints against such decisions of the Bundestag may be lodged with the Federal Constitutional Court.*

(3) *Details shall be regulated by a federal law.*

²¹² Pasal 43: [Right to require presence, right of access and right to be heard]

komite penyelidikan, yang bertugas mencari bukti yang diperlukan pada audiensi publik. Dan dalam rangka menjajklankan haknya secara kolektif tersebut, Pengadilan dan otoritas administratif wajib memberikan bantuan hukum dan administratif. Adapun putusan dari komite penyelidik tidak dapat diajukan *judicial review*, namun pengadilan bebas untuk mengevaluasi dan mengatur fakta yang menjadi subyek penyelidikan.²¹³

Bundestag menunjuk sebuah Komite Urusan Uni Eropa. Komite tersebut dapat memberi wewenang kepada komite tersebut untuk menerapkan hak *Bundestag* berdasarkan Pasal 23 terhadap Pemerintah Federal. Ini juga dapat memberdayakannya untuk menerapkan hak yang diberikan kepada *Bundestag* berdasarkan dasar-dasar kontrak Uni Eropa.²¹⁴

Bundestag menunjuk sebuah Komite Urusan Luar Negeri dan Komite Pertahanan, dimana Komite Pertahanan juga memiliki wewenang sebagai komite penyelidikan.²¹⁵ Seorang Komisaris Parlemen untuk Angkatan Bersenjata ditunjuk untuk melindungi hak-hak dasar dan untuk membantu *Bundestag* dalam menjalankan pengawasan parlemen atas Angkatan Bersenjata.²¹⁶ *Bundestag* menunjuk Panitia Petisi untuk menangani permintaan dan keluhan yang diajukan ke *Bundestag* berkaitan dengan hak petisi warga negara Jerman.²¹⁷

Bundestag harus menunjuk sebuah panel untuk meneliti kegiatan intelijen Federasi.²¹⁸ Anggota *Bundestag* tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan atas ucapan apapun yang dibuat di *Bundestag* atau di komite mana pun, namun demikian, ketentuan ini tidak berlaku untuk masalah penghinaan. Anggota *Bundestag* tidak dapat ditangkap atas pelanggaran yang dapat dihukum tanpa seizin *Bundestag*, dan setiap proses pidana atau setiap penahanan atau pembatasan kebebasan apapun terhadap Anggota dapat ditanggguhkan atas permintaan *Bundestag*.²¹⁹

(1) *The Bundestag and its committees may require the presence of any member of the Federal Government.*

(2) *The members of the Bundesrat and of the Federal Government as well as their representatives may attend all sittings of the Bundestag and meetings of its committees. They shall have the right to be heard at any time.*

²¹³ Pasal 44: [Committees of inquiry]

(1) *The Bundestag shall have the right, and on the motion of one quarter of its Members the duty, to establish a committee*

of inquiry, which shall take the requisite evidence at public hearings. The public may be excluded.

(2) *The rules of criminal procedure shall apply mutatis mutandis to the taking of evidence. The privacy of correspondence, posts and telecommunications shall not be affected.*

(3) *Courts and administrative authorities shall be required to provide legal and administrative assistance.*

(4) *The decisions of committees of inquiry shall not be subject to judicial review. The courts shall be free to evaluate and rule upon the facts that were the subject of the investigation.*

²¹⁴ Pasal 45: [Committee on the European Union]

The Bundestag shall appoint a Committee on the Affairs of the European Union. It may authorise the committee to exercise the rights of the Bundestag under Article 23 vis-à-vis the Federal Government. It may also empower it to exercise the rights granted to the Bundestag under the contractual foundations of the European Union.

²¹⁵ Pasal 45a: [Committees on Foreign Affairs and Defence]

(1) *The Bundestag shall appoint a Committee on Foreign Affairs and a Defence Committee.*

(2) *The Defence Committee shall also have the powers of a committee of inquiry. On the motion of one quarter of its members it shall have the duty to make a specific matter the subject of inquiry.*

(3) *Paragraph (1) of Article 44 shall not apply to defence matters.*

²¹⁶ Pasal 45b: [Parliamentary Commissioner for the Armed Forces]

A Parliamentary Commissioner for the Armed Forces shall be appointed to safeguard basic rights and to assist the Bundestag in exercising parliamentary oversight over the Armed Forces. Details shall be regulated by a federal law.

²¹⁷ Article 45c: [Petitions Committee]

(1) *The Bundestag shall appoint a Petitions Committee to deal with requests and complaints addressed to the Bundestag pursuant to Article 17.*

(2) *The powers of the Committee to consider complaints shall be regulated by a federal law.*

²¹⁸ Article 45d: [Parliamentary Control Panel]

(1) *The Bundestag shall appoint a panel to scrutinise the intelligence activities of the Federation.*

(2) *Details shall be regulated by a federal law.*

²¹⁹ Pasal 46: [Immunities of Members]

Anggota *Bundestag* dapat menolak untuk memberikan bukti dan informasi mengenai orang-orang yang telah memberi informasi kepada anggota berkaitan dengan kapasitas mereka sebagai Anggota *Bundestag*, Sejauh hak penolakan berlaku, tidak ada penyitaan dokumen yang diperbolehkan.²²⁰

D. Cabang Kekuasaan Legislatif (*Bundesrat*)

Bundesrat adalah satu dari lima lembaga konstitusional di Jerman. *Länder* berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam undang-undang dan administrasi Federasi.²²¹ *Bundesrat* dalam cabang kekuasaan legislatif, pada dasarnya merupakan kamar pertama dalam mekanisme cabang kekuasaan parlemen di Jerman,

Anggotanya tidak dipilih dengan suara rakyat atau parlemen negara bagian, namun anggota kabinet negara bagian yang menunjuk mereka dan dapat mencopotnya setiap saat. Biasanya, sebuah delegasi negara dipimpin oleh kepala pemerintahan di *Länder* yang dikenal di Jerman sebagai Menteri Presiden. *Bundesrat* adalah "parlemen pemerintah di *Länder*". Anggota *Bundesrat* harus menjadi anggota pemerintah negara bagian di *Länder* mereka. Jumlah anggota dan suara yang dialokasikan untuk setiap *Länder* ditentukan oleh jumlah penduduk di *Länder* tersebut.²²² Negara bagian tidak diwakili oleh jumlah delegasi yang sama, karena populasi negara masing-masing merupakan faktor utama dalam alokasi suara untuk masing-masing *Länder*. Ini berarti bahwa 16 negara bagian memiliki perwakilan di *Bundesrat* antara tiga sampai dengan enam delegasi.

Länder harus berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam hal legislasi dan administrasi Federasi berkaitan dengan Uni Eropa.²²³ Komposisi *Bundesrat* terdiri dari anggota pemerintahan *Länder*, dimana *Länder* dapat menunjuk dan menarik (*recall*) anggotanya di *Bundesrat*. Setiap *Länder* memiliki setidaknya tiga suara, dengan perhitungan *Länder* dengan lebih dari dua juta penduduk memiliki empat suara, *Länder* dengan lebih dari enam juta penduduk berjumlah lima suara, dan *Länder* memiliki lebih dari tujuh juta penduduk memiliki enam suara.²²⁴

(1) *At no time may a Member be subjected to court proceedings or disciplinary action or otherwise called to account outside the Bundestag for a vote cast or for any utterance made in the Bundestag or in any of its committees. This provision shall not apply to defamatory insults.*

(2) *A Member may not be called to account or arrested for a punishable offence without permission of the Bundestag, unless he is apprehended while committing the offence or in the course of the following day.*

(3) *The permission of the Bundestag shall also be required for any other restriction of a Member's freedom of the person or for the initiation of proceedings against a Member under Article 18.*

(4) *Any criminal proceedings or any proceedings under Article 18 against a Member and any detention or other restriction of the freedom of his person shall be suspended at the demand of the Bundestag.*

²²⁰ Pasal 47: *[Right of refusal to give evidence]*

Members may refuse to give evidence concerning persons who have confided information to them in their capacity as Members of the Bundestag, or to whom they have confided information in this capacity, as well as evidence concerning this information itself. To the extent that this right of refusal to give evidence applies, no seizure of documents shall be permissible.

²²¹ <http://www.Bundesrat.de/EN/homepage/homepage-node.html>

²²² <http://www.Bundesrat.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html>

²²³ Pasal 50: *[Functions]*

The Länder shall participate through the Bundesrat in the legislation and administration of the Federation and in matters concerning the European Union.

²²⁴ Pasal 51: *[Composition – Weighted voting]*

(1) *The Bundesrat shall consist of members of the Land governments, which appoint and recall them. Other members of those governments may serve as alternates.*

Anggota *Bundesrat* memilih Presiden *Bundesrat* untuk menduduki jabatan selama satu tahun. Presiden *Bundesrat* menyelenggarakan sidang *Bundesrat* dan wajib memanggil anggota untuk bersidang apabila setidaknya dua orang wakil *Länder* atau Pemerintah Federal menginginkannya. Sidang *Bundesrat* adalah terbuka untuk umum dan hasil putusannya adalah berdasarkan suara terbanyak. Khusus untuk hal ikhwal yang berkaitan dengan Uni Eropa, *Bundesrat* dapat membentuk Kamar untuk Urusan Eropa, dan keputusannya dianggap sebagai keputusan *Bundesrat*. Adapun anggota perwakilan pemerintah *Länder* dapat bertugas di komite *Bundesrat*,²²⁵ selain itu anggota Pemerintah Federal berhak untuk berpartisipasi dalam pertemuan *Bundesrat* dan komite-komitennya. Mereka berhak didengarkan kapan saja. *Bundesrat* harus menginformasikan kepada Pemerintah Federal berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya.²²⁶

Komite Bersama terdiri dari anggota *Bundestag* dan anggota *Bundesrat*, dengan komposisi 2/3 adalah anggota *Bundestag* dan 1/3 dari *Bundesrat*. *Bundestag* harus menunjuk anggota sebanding dengan kekuatan relatif berbagai kelompok parlementer; dan mereka bukan merupakan anggota Pemerintah Federal. Setiap *Länder* diwakili oleh wakil yang berasal dari anggota *Bundesrat*, anggota ini tidak terikat oleh instruksi. Pembentukan Komite Bersama dan persidangannya diatur oleh peraturan prosedur yang akan diadopsi oleh *Bundestag* dan memerlukan persetujuan *Bundesrat*. Pemerintah Federal harus menginformasikan kepada Komite Bersama tentang rencana pertahanan negara.²²⁷

Pemerintah Federal menginisiasi sebagian besar rancangan undang-undang di Jerman. *Bundesrat* memberikan komentar pertama dalam pemrosesan rancangan undang-undang tersebut, karena Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa Pemerintah Federal diminta untuk menyerahkan rancangan undang-undangnya secara langsung ke *Bundesrat* untuk mendapatkan komentar. Penyampaian opini *Bundesrat* terbatas waktu enam minggu dalam kondisi umum dan dalam kasus tertentu dapat berlangsung selama tiga atau sembilan

(2) *Each Land shall have at least three votes; Länder with more than two million inhabitants shall have four, Länder with more than six million inhabitants five, and Länder with more than seven million inhabitants six votes.*

(3) *Each Land may appoint as many members as it has votes. The votes of each Land may be cast only as a unit and only by Members present or their alternates.*

²²⁵ Pasal 52: [President – Decisions – Rules of procedure]

(1) *The Bundesrat shall elect its President for one year.*

(2) *The President shall convene the Bundesrat. He shall be obliged to do so if the delegates of at least two Länder or the Federal Government so demand.*

(3) *Decisions of the Bundesrat shall require at least a majority of its votes. It shall adopt rules of procedure. Its meetings shall be open to the public. The public may be excluded.*

(3a) *For matters concerning the European Union the Bundesrat may establish a Chamber for European Affairs, whose decisions shall be considered decisions of the Bundesrat; the number of votes to be uniformly cast by the Länder shall be determined by paragraph (2) of Article 51.*

(4) *Other members or representatives of Land governments may serve on committees of the Bundesrat.*

²²⁶ Pasal 53: [Attendance of members of the Federal Government]

The members of the Federal Government shall have the right, and on demand the duty, to participate in meetings of the Bundesrat and of its committees. They shall have the right to be heard at any time. The Bundesrat shall be kept informed by the Federal Government with regard to the conduct of its affairs.

²²⁷ The Joint Committee Pasal 53a: [Composition – Rules of procedure]

(1) *The Joint Committee shall consist of Members of the Bundestag and members of the Bundesrat; the Bundestag shall provide two thirds and the Bundesrat one third of the committee members. The Bundestag shall designate Members in proportion to the relative strength of the various parliamentary groups; they may not be members of the Federal Government. Each Land shall be represented by a Bundesrat member of its choice; these members shall not be bound by instructions. The establishment of the Joint Committee and its proceedings shall be regulated by rules of procedure to be adopted by the Bundestag and requiring the consent of the Bundesrat.*

(2) *The Federal Government shall inform the Joint Committee about its plans for a state of defence. The rights of the Bundestag and its committees under paragraph (1) of Article 43 shall not be affected by the provisions of this paragraph.*

minggu untuk memberikan komentar. Melalui komite-komitennya, *Bundesrat* menilai rancangan undang-undang dari setiap sudut pandang yang memungkinkan, yaitu mengenai konstitusionalitasnya, faktor teknis, faktor keuangan dan faktor politik. Penilaian *Bundesrat* tentang sebuah rancangan undang-undang tidak mengikat Pemerintah Federal ataupun *Bundestag*, selanjutnya Pemerintah Federal merumuskan pandangannya dalam sebuah "pernyataan balik" sebelum disampaikan ke *Bundestag*.²²⁸

E. Pertanggungjawaban Kanselir dan Presiden Federal

Cabang kekuasaan eksekutif di Jerman, pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu Presiden sebagai Kepala Negara dan Kanselir sebagai Kepala Pemerintahan. Kedudukan Presiden Federal Jerman, berdasarkan kekuatan legitimasi dalam cara pemilihannya adalah dipilih oleh Konvensi Federal (*Federal Convention*), dan tidak dipilih secara langsung oleh rakyat Jerman. Konvensi Federal (*Federal Convention*) terdiri dari anggota *Bundestag* dan jumlah anggota yang sama yang dipilih oleh parlemen di *Länder* berdasarkan perwakilan secara proporsional. Adapun kandidat Presiden Federal Jerman adalah setiap warga negara Jerman yang telah memenuhi kualifikasi berhak memilih dalam pemilihan umum *Bundestag* dan telah mencapai usia empat puluh tahun.

Penegasan akan kedudukan Presiden Federal Jerman sebagai kepala negara, dan bukan kepala pemerintahan adalah kedudukan jabatan presiden ditempatkan sebagai posisi tertinggi di Republik Federal Jerman. Manifestasi dari kedudukan akan jabatan yang tertinggi di Jerman ini adalah Presiden Federal Jerman mewakili Jerman di dalam dan luar negeri, sebagai penandatanganan traktat-traktat termasuk *Treaty on European Union* dan *Treaty on the Functioning of European Union* sebagai traktat pembentuk Uni Eropa. Pada dasarnya posisi Presiden Federal Jerman untuk relasi eksternal tersebut adalah umum dilaksanakan oleh seorang Kepala Negara, baik dalam posisinya yang merangkap sebagai seorang Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial, maupun seorang Kepala Negara dalam bentuk pemerintahan monarki maupun Kepala Negara sebuah republik yang tidak dalam kapasitas sebagai kepala pemerintahan sebagaimana lazimnya dalam sistem pemerintahan parlementer.

Namun demikian, terdapat keunikan ketika Presiden Federal Jerman dalam posisi relasi internal, yaitu Presiden Federal Jerman pada umumnya berusaha menghindari campur tangan dalam masalah politik, terutama dalam tema-tema yang sering diperdebatkan berbagai partai politik di Republik Federal Jerman baik dalam sidang-sidang resmi maupun di luar sidang-sidang resmi. Dengan kalimat lain, Presiden Federal Jerman harus bertindak secara netral, pada umumnya pemegang jabatan Presiden Federal Jerman sampai sekarang memilih menonaktifkan keanggotaannya di partai politik. Sebagai konsekuensi dari netralitas Presiden Federal Jerman tersebut, maka bobot politik jabatan Presiden Federal Jerman jauh lebih rendah daripada presiden Amerika Serikat, Perancis maupun Rusia, yang dipilih secara langsung oleh rakyat.²²⁹

Sedangkan Kanselir Jerman adalah jabatan seorang Kepala Pemerintahan di tingkat Federal Jerman, Kanselir Jerman dalam jabatannya dapat mengusulkan kandidat untuk jabatan menteri, yang berasal anggota Kabinet Federal. Kanselir juga memiliki fungsi sebagai kepala Kabinet Federal dan Pimpinan sidang Kabinet.²³⁰

Sebagaimana selayaknya suatu sistem pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan parlementer, maka apabila dilihat dari jabatannya, terdapat dua macam pertanggungjawaban, yaitu Pertama adalah pertanggungjawaban dalam hal ikhwal

²²⁸ Lihat <http://www.Bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html#doc5981294bodyText1>

²²⁹ <http://www.dw.com/id/peran-presiden-jerman-kekuasaan-kecil-tapi-pekerjaan-ribet/a-5745848>

²³⁰ www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Chancellor/ node.html;jsessionid=5D8F19EA6B0AF6FD30B63686D73F706F.s2t1

pelaksanaan kebijakan pemerintahan suatu negara, dan yang Kedua adalah pertanggungjawaban perilaku penyelenggara negara. Pertanggungjawaban model pertama, pada umumnya dapat disebut sebagai *impeachment*, yang kurang lebihnya adalah merupakan pertanggungjawaban secara individual dalam yurisdiksi material pelanggaran ketentuan konstitusi atau tindak pidana tertentu.

Implementasi pertanggungjawaban pemerintah, yang dalam kerjanya dipimpin oleh seorang Kanselir Jerman sebagai kepala pemerintahan di Jerman memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya di hadapan *Bundestag*. Karena pada dasarnya, *Bundestag* sebagai parlemen yang terpilih secara langsung oleh rakyat Jerman, memiliki tanggung jawab lain yang sangat penting di samping fungsinya sebagai legislatur dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu sebagai pengawas Pemerintah Federal. Implementasi dari fungsi pengawasan semacam ini adalah, anggota *Bundestag* Jerman adalah sebagai penerima informasi tentang pekerjaan dan rencana pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Sebagai konsekuensi dari posisi yang demikian ini, maka terdapat serangkaian hak dan instrumen seperti hak interpelasi dan hak untuk mendiskusikan hal ikhwal pemerintahan dan kebijakannya dengan menetapkan berbagai komite yang bertugas untuk mengawasi dan meneliti kerja pemerintah.²³¹

Adapun pertanggungjawaban kedua, yaitu pertanggungjawaban secara individual dalam yurisdiksi material pelanggaran ketentuan konstitusi atau tindak pidana tertentu atau disebut sebagai *impeachment*. *Impeachment* dalam mekanismenya adalah dilaksanakan dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal, mekanisme *impeachment* ini dapat diterapkan kepada Presiden Federal, yaitu dengan jalan, *Bundestag* atau *Bundesrat* dapat mendakwa Presiden Federal dihadapan sidang Mahkamah Konstitusi Federal atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja terhadap Undang-Undang Dasar maupun undang-undang federal lainnya. Pendakwaan tersebut haruslah didukung oleh setidaknya 1/4 suara anggota *Bundestag* atau 1/4 suara anggota *Bundesrat*. Keputusan untuk melakukan pendakwaan mengharuskan mayoritas 2/3 anggota *Bundestag* atau 2/3 suara dari *Bundesrat*, dan apabila ternyata Mahkamah Konstitusi Federal menemukan bukti bahwa Presiden Federal bersalah atas pelanggaran yang disengaja atas Undang-Undang Dasar atau undang-undang federal lainnya, maka Mahkamah Konstitusi Federal dapat menyatakan bahwa Presiden Federal dicopot (*removal*) dari jabatannya.

3.2. Aspirasi Perubahan UUD 1945

Sudah 15 tahun lalu momentum Perubahan UUD Tahun 1945 berlalu, pemikiran untuk kembali mengamandemen UUD 1945, kembali menyeruak. Terdapat 2 agenda yang diinginkan dalam wacana perubahan UUD 1945, *pertama*, kembali ke naskah asli UUD 1945, *kedua*, melakukan amandemen terbatas. Mengenai alasan pertama untuk kembali ke naskah asli UUD 1945, dilatarbelakangi beberapa hal, yaitu:

²³¹Lihat <https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny>

4. praktek politik justru menumbuhkan suburkan politik uang, korupsi, konflik horizontal, konflik elit dan tidak menghasilkan pemimpin berkualitas.
5. batang tubuh UUD 1945 yang diamandemen dengan mempraktekan demokrasi neoliberal dan ekonomi neoliberal.
6. Amandemen Bab I menghapus posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan telah menghilangkan roh musyawarah sebagai identitas politik bangsa.²³²

Pemberitaan lainnya mengenai aspirasi untuk kembali ke UUD 1945 Naskah Asli lainnya, seperti dikutip di laman kompas.com, dilatarbelakangi pemikiran:

3. Bangsa Indonesia mulai terlihat telah kehilangan jiwa gotong royong, ke-Bhinneka Tunggal Ika-an.
4. Produk UU yang dibuat pemerintah, lebih cenderung pro asing atau investor hanya mencari keuntungan materi semata.²³³

Pemikiran kembali ke naskah awal UUD 1945 ini, menampakan pada bentuk kekecewaan perjalanan pemerintahan yang melenceng dari amanat *the founding fathers* (pendiri bangsa). Pemikiran itu, mengerucut pada persoalan tidak jelasnya arah bangsa dari waktu-waktu khususnya, pasca amandemen. Berakibat pada rendahnya moralitas, dengan tumbuh suburnya KKN, konflik elit, konflik horizontal, selain itu dianggap mempraktekan kondisi ekonomi dan demokrasi yang neoliberal, serta produk undang-undang yang dihasilkan sarat dengan kepentingan kelompok.

Munculnya anggapan bahwa bangsa ini mulai kehilangan arah, disebabkan tidak adanya kewenangan MPR dalam menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Secara formal, Mahfud MD²³⁴ berpandangan gagasan kembali ke UUD 1945 sangat sulit dilaksanakan karena perubahan UUD tidak dapat dilakukan secara satu paket, melainkan pasal per pasal. Pemikiran Mahfud MD ini, didasarkan pada konstruksi Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, yang menggunakan frasa “usul perubahan pasal-pasal”. Sebagaimana Pasal 37 UUD NRI 1945, ini selanjutnya menentukan:

- (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 50 persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

²³² sindonews.com, 28 Oktober 2012, Indonesia harus kembali ke UUD 45 yang asli, <https://nasional.sindonews.com/read/683392/15/indonesia-harus-kembali-ke-uud-45-yang-asli-1351412130>, diakses tanggal 10 Juli 2017

²³³ Kompas.com, 06 November 2014, Pemuda Pancasila Minta UUD 1945 Kembali ke Naskah Asli, <http://regional.kompas.com/read/2014/11/06/21410761/Pemuda.Pancasila.Minta.UUD.1945.Kembali.ke.Naskah.Asli>, diakses tanggal 10 Juli 2017

²³⁴ Republika.co.id, 25 Januari 2017, Mahfud: Tidak Mudah Kembali ke UUD 1945, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/25/okcf5w365-mahfud-tidak-mudah-kembali-ke-uud-1945>, diakses tanggal 10 Juli 2017

- (5) Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Lebih lanjut Mahfud MD, mengatakan sulitnya pelaksanaan kembali ke UUD 1945 Naskah Asli, dikarenakan :

Pertama, aspirasi untuk kembali ke UUD 1945 yang asli itu belum menjadi arus umum. Tampaknya masih banyak yang mempunyai alternatif lain,"

Kedua, kekuasaan sekarang ini sudah terbagi-bagi secara meluas, sehingga presiden tidak sekuat zaman dulu yang dapat mengambil tindakan sepihak dengan menggunakan dalil "*salus populi suprema lex*" yang berarti keselamatan rakyat adalah hukum yang paling tinggi.

Ketiga, yakni Mahkamah Agung saat ini tidak lagi berada di bawah presiden, seperti yang terjadi pada masa lalu, sehingga tidak mudah untuk diminta memberi dasar pembenaran atas sebuah dekrit.

Keempat, yaitu karena sekarang ini ada Mahkamah Konstitusi yang wajib menjaga tegaknya konstitusi yang berlaku. Jadi, perubahan hanya mungkin dilakukan melalui penggalangan politik rakyat yang bermuara di MPR.²³⁵

Pandangan Mahfud MD menunjukkan pada 2 aspek yang dijadikan pendekatan, yuridis formal dan sosiologis. Secara formal, kembali ke naskah asli tidak dimungkinkan karena dibatasi Pasal 37 UUD NRI 1945. Sedangkan pada perspektif sosiologis, dimana upaya kembali ke naskah asli UUD itu dapat dilakukan apabila aspirasi sudah menjadi arus umum yang tidak memiliki alternatif lain.

Melihat kondisi demikian, di masyarakat mengenai UUD NRI Tahun 1945, terdapat 7 rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, diantaranya:

- 8) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila
- 9) Melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara.
- 10) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa.
- 11) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya.
- 12) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga Negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI.
- 13) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum Negara.
- 14) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berkaitan dengan UUD, rekomendasi dalam Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014, menyatakan diperlukan perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945, dengan tujuan 1)

²³⁵ *ibid*

melakukan penataan sistem ketatanegaraan dan 2) melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN. Adapun fokus pada kajian ini, lebih pada reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN. Hal ini dapat diaktualisasikan apabila dilakukan amandemen UUD secara terbatas.

Pelaksanaan upaya reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN, sejatinya terdapat 3 wacana pilihan instrument hukum yang digunakan dalam mengatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, diantaranya: a) melalui Ketetapan MPR; b) diatur dengan undang-undang, c) pengaturan dalam UUD; Ketiga hal ini menarik untuk dicermati, dengan uraian pemikiran, sebagai berikut:

Pertama, pengaturan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dalam Ketetapan MPR, sulit untuk dilakukan. Mengingat eksistensi “kekuatan” MPR, tidak sama dengan sebelum amandemen UUD 1945. Dengan adanya perbedaan konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, memunculkan dampak ilmiah mengenai *power* (kekuasaan) MPR tidak sekuat dulu (sebelum amandemen UUD 1945) dikarenakan posisinya sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Hal ini akan berdampak pada kekuatan mengikat produk GBHN yang ditetapkan oleh MPR nantinya. Apalagi adanya Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan kedudukan TAP MPR diatas undang-undang, namun dalam bagian Penjelasannya dikhususkan pada ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

Kedua, apabila pengaturan kewenangan GBHN dilakukan dengan menggunakan instrument undang-undang, maka akan memiliki dampak negatif, yaitu undang-undang tersebut dapat di uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Dengan alasan materinya bertentangan dengan UUD, atau dikarenakan UUD tidak mengatur mengenai wewenang MPR menetapkan GBHN. Pengaturan dalam Undang-Undang mengakibatkan pada harmonisasi dengan undang-undang lainnya, dengan UU SPPN (5/2004), UU RPJPN (17/2007), UU Keuangan Negara (17/2003) dan UU Sektor lainnya. GBHN yang ditetapkan tidak akan mengikat dan berlaku untuk semua lembaga negara yang diatur dalam UUD (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY). Mengingat lembaga-lembaga negara yang akan diikat oleh GBHN/PNSB (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY) mendapatkan kewenangan pokok mereka dari UUD, tentu daya ikat GBHN/PNSB yang diatur oleh UU tidak sekuat apabila diatur oleh UUD.

Ketiga, Jika diatur UUD tentu daya ikat terhadap lembaga negara dimaksud lebih kuat oleh karena kewenangan pokok lembaga-lembaga negara tersebut berasal dari UUD dan bukan UU (*constitutional body*).

3.3.1. Periode Awal Kemerdekaan Tahun 1945-1949

Awal kemerdekaan ini, menunjukkan konsentrasi penyelenggaraan negara dilakukan pada upaya mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan negara. Sehingga Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) belum dapat dibuat saat itu. Penetapan GBHN dilakukan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat. Berdasarkan usulan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), dalam sidang pada tanggal 16-17 Oktober 1945 di Balai Muslimin, Jakarta, akhirnya diterbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, yang menentukan:

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

Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.”

Dengan Maklumat Wakil Presiden Nomor X ini, maka KNIP lembaga peralihan yang melaksanakan kekuasaan Legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Akan tetapi secara faktual, GBHN belum dapat dihasilkan pada saat itu. Disamping itu, adanya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang merubah kabinet Presidensiil menjadi Parleментар, sehingga GBHN belum dirumuskan sebagaimana mestinya.

3.3.2. Periode Berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950

Pada konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, belum ada GBHN yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan dalam kedua konstitusi tersebut, tidak mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

3.3.3. Periode Berlakunya kembali UUD 1945

Kembali berlakunya Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu dengan diterbitkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Ir Soekarno. Adapun isi dari Dekrit Presiden tersebut ialah pembubaran Badan Konstituante hasil Pemilu 1955 dan Penggantian Undang-Undang Dasar dari Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950 ke Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Berlakunya UUD 1945 ini sampai dengan tahun 1999 saat mulai bergulirnya era reformasi. Dengan jangka waktu 40 tahun itu, haluan negara yang ditetapkan dengan model GBHN, berdasarkan Pasal 3 UUD 1945, yang menentukan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara.” Sebagaimana yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya, bahwa terdapat beberapa ketetapan GBHN dalam rentang waktu 40 tahun tersebut, diantaranya:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 6) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 8) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999

tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Apabila diidentifikasi lebih jauh, menunjukkan bahwa ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 yang dilanjutkan dengan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 sebagaimana dimaksud pada angka 1, merupakan era kepemimpinan Soekarno sedangkan TAP MPR yang dideskripsikan dalam angka 2 sampai 8 ada di era Presiden Soeharto.

Terdapat 2 pola yang berbeda dalam Pemerintahan Sukarno dan Suharto. Pemerintahan Sukarno GBHN yang dibuat pada saat itu dikenal dengan istilah Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB). Berbeda dengan Suharto yang menekankan pada GBHN. Perbedaan antara GBHN/PNSB dengan GBHN, akan dideskripsikan sebagai berikut:

1. GBHN/PNSB:

- Berdasarkan sistematika, terdiri dari :
 3. Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.
 4. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana
 - d. Pola Projek
 - e. Pola Penjelasan
 - f. Pola Pembiayaan
 5. Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis- Garis Besar Haluan Negara Dan Haluan Pembangunan
- Berdasarkan bentuk hukum, GBHN/PNSB ditetapkan oleh MPRS dalam beberapa ketetapan MPRS.
- Berdasarkan Lembaga yang merumuskan adalah Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS)
- Subyek yang diatur adalah Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif (MPR, DPA, DPR, BPK, MA dan Departemen-departemen).
- Substansi Pembangunan yang diatur adalah
 - Bidang Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian
 - Bidang Kesejahteraan
 - Bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan
 - Bidang Produksi
 - Bidang Distribusi dan Perhubungan
 - Bidang Keuangan

2. GBHN :

- Berdasarkan Sistematika, terdiri dari :
 4. Bab I Pendahuluan;
 5. Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional;
 6. Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang;
 7. Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun;
 8. Bab V Penutup
- Bentuk Hukum:

Ditetapkan oleh MPR (dalam bentuk satu kesatuan Ketetapan MPR)
- Lembaga Yang Merumuskan adalah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)
- Subyek yang diatur dalam GBHN adalah kekuasaan eksekutif
- Substansi pembangunan yang diatur, meliputi:
 - Bidang Ekonomi

- Bidang Agama dan Kepercayaan YME, Sosial budaya
- Bidang Politik
- Bidang Pertahanan/Keamanan Nasional

Pembedaan antara GBHN/PNSB tersebut sangat jelas, dengan dilihat dari sistematika, bentuk hukum, lembaga perumus, subyek yang diatur dan substansi pengaturan. Lebih lanjut akan dideskripsikan mengenai beberapa TAP MPR/MPRS tentang GBHN yang sudah berlaku.

TAP MPRS 1960

TAP MPR No I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Diripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan TAP MPRS Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, terdiri dari beberapa arah kebijakan, yang tercantum dalam beberapa ketentuan di dalamnya, diantaranya:

1. Bidang Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian
 - a. Melaksanakan Manifesto Politik di lapangan pembinaan Mental/Agama/Kerohanian dan Kebudayaan dengan menjamin syarat-syarat spiritual dan materil agar setiap warga negara dapat mengembangkan kepribadiannya dan kebudayaan Nasional Indonesia serta menolak pengaruh-pengaruh buruk kebudayaan asing.
 - b. Menetapkan Pancasila dan Manipol sebagai mata pelajaran di perguruan rendah sampai dengan perguruan tinggi.
 - c. Menetapkan pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah rakyat sampai dengan Universitas-universitas Negeri dengan pengertian bahwa murid-murid berhak tidak ikut serta, apabila wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya.
 - d. Membina sebaik-baiknya pembangunan rumah-rumah ibadah dan lembaga-lembaga keagamaan.
 - e. Menyenggarakan kebijaksanaan dan sistim pendidikan nasional yang tertuju kearah pembentukan tenaga-tenaga ahli dalam pembangunan sesuai dengan syarat-syarat manusia Sosialis Indonesia, yang berwatak luhur.
 - f. Mengusahakan agar segala bentuk dan perwujudan kesenian menjadi milik seluruh rakyat dan menyinarkan sifat-sifat nasional.
 - g. Memperkuat usaha penerangan sebagai media penggerak rakyat dan massa revolusioner.
 - h. Kebijakan penelitian disesuaikan dengan politik luar negeri bebas dan aktif serta mengikutsertakan rakyat tanpa meninggalkan syarat-syarat ilmiah.

Pada huruf a, menekankan pada upaya menghadirkan rakyat Indonesia yang bermoral sehingga mampu menolak pengaruh-pengaruh buruk kebudayaan asing. Huruf b dan c, mengarah pada teknis yang memasukkan mata pelajaran Pancasila dan agama sebagai pelajaran di sekolah dasar sampai perguruan tinggi. Pada huruf d, menekankan pada pembinaan oleh pemerintah terhadap rumah ibadah dan lembaga-lembaga keagamaan. Huruf e, mengarahkan kepada mentalitas sumber daya manusia yang luhur dalam pendidikan. Kemudian, huruf f pada menekankan pada manusia Indonesia yang berbhineka

tunggal ika. Dengan kata lain membangun stigma budaya Indonesia adalah budaya kita semua. Huruf g, menekankan pada optimalisasi penggunaan sarana komunikasi. Huruf h, mengarahkan penelitian-penelitian ilmiah pada politik luar negeri yang bebas aktif, dengan begitu adanya penyerapan informasi ilmiah dari luar serta memberikan informasi ilmiah keluar.

Dengan begitu, penekanan di bidang mental dalam GBHN/PNSB (Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana) dengan cara:

1. Menghadirkan manusia Indonesia yang bermoral
2. Memasukkan Pancasila dan Agama dalam mata pelajaran
3. Pembinaan tempat-tempat ibadah dan lembaga keagamaan
4. Mentalitas SDM tenaga pendidik yang luhur
5. Membangun stigma bahwa budaya Indonesia adalah budaya kita semua
6. Mengoptimalkan sarana komunikasi
7. Pertukaran informasi ilmiah dengan luar negeri

Ketujuh poin tersebut, terbagi menjadi 2, yakni tujuan yang hendak dicapai dan cara mencapai tujuan itu. Adapun tujuan terdapat pada nomor 1 dan 5, yakni Menghadirkan manusia yang bermoral dan membangun stigma bahwa budaya Indonesia adalah budaya kita semua. Dari tujuan yang ditetapkan itu, terdapat 5 cara, yang dilakukan sebagaimana terdeskripsi pada nomor 2,3,4,6, dan 7, diantaranya:

- a. Melalui mata pelajaran
- b. Pembinaan tempat ibadah dan lembaga keagamaan
- c. Pembinaan tenaga pendidik
- d. Melalui sarana komunikasi
- e. Penelitian

2. Bidang Kesejahteraan

- a. Kebijakan pembangunan dibidang kesejahteraan ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata dalam keseluruhannya.
- b. Menjamin setiap warga negara akan pekerjaan dan penghasilan yang layak guna memenuhi keperluan hidup sehari-hari bagi dirinya sendiri beserta keluarganya, seperti antara lain keperluan sandang pangan, perumahan, kesehatan, pendidikan, kebudayaan dan keagamaan serta jaminan untuk hari tua.
- c. Membangunkan usaha-usaha khusus untuk meninggikan tingkat hidup kaum buruh, tani, nelayan dan kaum pekerja pada umumnya dengan menghapuskan, beban-beban sebagai peninggalan dari hubungan kerja kolonial dan feodal serta memberantas pengangguran.

Pada huruf a, menekankan pada mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata. Kemudian huruf b, menjamin setiap warga negara untuk mendapat pekerjaan dan penghasilan yang layak. Sedangkan huruf c, membangun usaha-usaha khusus bagi rakyat. Dari ketiga poin tersebut, maka dapat diidentifikasi bahwa tujuan dari bidang kesejahteraan ada pada poin a dan b, yakni mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata dan menjamin pekerjaan dan penghasilan yang layak. Kedua hal tersebut, dilakukan dengan cara membangun usaha-usaha rakyat dan memberantas pengangguran.

3. Bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan

- a. Untuk menjamin berhasilnya pelaksanaan Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 - 1969, diperlukan penyesuaian seluruh aparatur negara dengan tugasnya dalam rangka pelaksanaan Manifesto Politik dan Amanat

Presiden tentang Pembangunan Semesta Berencana serta Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

- b. Mengikutsertakan rakyat dan seluruh alat kelengkapan serta seluruh semangat dan daya kerja bangsa dalam suatu gerakan massa (Massa-aksi) yang berbentuk satu organisasi Front Nasional.
- c. Landreform sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan.
- d. Politik keamanan/pertahanan Republik Indonesia berlandaskan Manifesto Politik Republik Indonesia beserta perperinciannya dan berpangkal kepada kekuatan rakyat dengan bertujuan menjamin keamanan/pertahanan nasional serta turut mengusahakan terselenggaranya perdamaian dunia.
- e. Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat defensif aktif dan bersikap anti kolonialisme dan anti imperialisme dan berdasarkan pertahanan rakyat semesta yang berintikan tentara sukarela dan Milisi.
- f. Mengingat bahwa jalannya Pembangunan Nasional Semesta Berencana adalah berhubungan erat dengan pelaksanaan keamanan maka perlu dilaksanakan pembangunan tata perdesaan yang demokratis (democratic rural development) yang merata dan berencana sebagai salah satu landasan dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta.

Dalam bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan menekankan pada tujuan dan cara atau strategi yang harus dilakukan. Adapun tujuan yang hendak dicapai pada bidang ini, yaitu:

- Terjaminnya keamanan/pertahanan nasional dan turut terselenggaranya perdamaian dunia.
- Berubahnya pandangan tanah yang semula dijadikan alat kekuasaan menjadi alat produksi
- Pertahanan negara yang bersifat defensif aktif dan anti kolonialisme dan anti imperialisme.

Adapun, cara atau strategi yang hendak dicapai yakni:

- Adanya penyesuaian seluruh aparatur negara dengan tugasnya. Dengan begitu seluruh aparatur negara, masuk kedalam seluruh kekuasaan baik itu eksekutif, legislatif atau kekuasaan yudisial.
- Partisipasi rakyat melalui organisasi front nasional.
- Melakukan landreform
- Pembangunan tata perdesaan yang demokratis

1. Bidang Produksi

- a. Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961 - 1969 supaya ditujukan kearah pengutamaan produksi bahan keperluan hidup rakyat yang pokok untuk mencapai taraf mencukupi keperluan serta menuju kearah pembagian pendapatan nasional yang adil dan merata.
- b. Cabang-cabang produksi yang vital untuk perkembangan perekonomian nasional dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, dikuasai oleh Negara, jika perlu dimiliki oleh Negara
- c. Untuk mengembangkan daya produksi guna kepentingan masyarakat dalam rangka ekonomi terpimpin, perlu diikutisertakan rakyat dalam pengerahan semua modal dan potensi (funds, and forces) dalam negeri, dimana kaum buruh dan tani memegang peranan yang panting.

Pada bidang produksi, dapat diidentifikasi mengenai tujuan dan cara/strategi yang harus dilakukan. Mengenai tujuan yang hendak dicapai ada pada poin a, yaitu pengutamakan produksi bahan keperluan hidup rakyat yang pokok untuk mencapai taraf mencukupi keperluan serta menuju kearah pembagian pendapatan nasional yang adil dan merata. Sedangkan untuk mencapai tujuan itu, maka cara atau strategi yang ditempuh adalah:

- Penguasaan cabang-cabang produksi yang vital untuk perkembangan perekonomian nasional dan menguasai hajar hidup orang banyak.
- Rakyat perlu diikutsertakan dalam pengerahan semua modal dan potensi dalam negeri.

2. Bidang Distribusi dan Perhubungan

- a. Pemerintah menyelenggarakan tata distribusi barang-barang keperluan hidup sehari-hari agar dapat sampai ditangan rakyat dengan cepat, cukup, merata, murah dan baik.
- b. Pemerintah mengatur dan menyalurkan distribusi bahan-bahan penting bagi penghidupan rakyat banyak dengan mengutamakan ikut sertanya koperasi-koperasi, Rukun-rukun Kampung, Rukun-rukun Tetangga serta sejenisnya dan swasta Nasional sebagai pembantu.
- c. Pemerintah menyelenggarakan impor barang-barang kebutuhan pokok untuk rakyat dan bahan-bahan baku serta bahan-bahan penolong untuk industri vital, dan menguasai ekspor bahan-bahan baku.
- d. Negara menguasai dan menyelenggarakan perhubungan dan angkutan didarat dan laut yang vital, serta angkutan udara dan perhubungan telekomunikasi seluruhnya.

Bidang distribusi dan perhubungan, tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN/PNSB ini adalah rakyat mendapat barang-barang kebutuhan hidup dengan cepat, murah dan baik. Dalam mewujudkan tujuan itu, maka ditetapkan beberapa cara, yakni:

- Pemerintah mengatur dan menyalurkan distribusi bahan-bahan penting, yang mengikutsertakan koperasi, rukun kampung, rukun tangga dan swasta sebagai pembantu
- Melakukan impor barang-barang pokok, sedangkan bahan baku dan bahan penolong untuk industri dan kebutuhan ekspor.
- Menyelenggarakan perhubungan darat, laut dan udara serta telekomunikasi.

3. Bidang Keuangan dan Pembiayaan

- a. Sumber pembiayaan bagi Pembangunan Nasional Semesta Berencana itu pertama-tama harus diusahakan atas dasar kekuatan dalam negeri sendiri dengan mengerahkan semua modal dan potensi (funds and forces) yang progresif, dengan sejauh mungkin tidak menambah beban rakyat.
- b. Jika modal nasional guna pembiayaan pembangunan belum mencukupi, dapat diadakan kerja sama ekonomi dan teknik dalam arti luas dengan luar negeri, dengan ketentuan bahwa hal tersebut:
 - tidak bertentangan dengan Manifesto Politik dan Amanat Presiden tentang Pembangunan;
 - disusun dalam perundang-undangan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Dalam rangka pembangunan tata perekonomian nasional yang kuat dan bebas, diperlukan adanya suatu sistim moneter yang sehat dan stabil guna melancarkan

produksi, distribusi dan perdagangan, serta peredaran uang yang berencana.

Bidang keuangan dan pembiayaan, lebih memfokuskan pada cara atau strategi yang harus dilakukan untuk memenuhi tujuan penyediaan pembiayaan bagi pembangunan nasional semestra berencana. Adapun cara atau strategi yang dilakukan, diantaranya:

- Mengusahakan modal dan potensi negara
- Melakukan kerjasama ekonomi dan teknik dengan luar negeri
- Memerlukan sistem moneter yang sehat dan stabil dalam produksi, distribusi/perdagangan, dan peredaran uang.

TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN

TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN menjelaskan bahwa Pembangunan Lima Tahun (Pelita) Kedua (dengan jangka waktu 1 April 1974-31 Maret 1979 dan merupakan tahap kedua pelaksanaan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang) ini akan menekankan pada persoalan yang belum terpecahkan dalam Pelita pertama, yaitu masalah-masalah:

- perluasan kesempatan kerja,
- pembagian kembali hasil-hasil pembangunan secara merata,
- usaha perbaikan struktur pasar yang masih pincang,
- peningkatan laju perkembangan ekonomi didaerah-daerah,
- transmigrasi,
- peningkatan partisipasi Rakyat dalam pembangunan melalui koperasi,
- perhatian lebih pada masalah-masalah pendidikan serta faktor-faktor non ekonomis lainnya.

Sebagaimana halnya dengan setiap tahap pembangunan dalam rangka Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, maka tujuan Pelita kedua ialah : Pertama : meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat. Kedua : meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN ini, Arah Tujuan Pembangunan.

Pola yang mudah dalam mempelajari esensi masing-masing bidang (bidang ekonomi, pertanian, industri, pertambangan, hubungan telekomunikasi, dll) yang diatur dalam GBHN ini, maka perlu mengidentifikasi 2 hal terlebih dahulu, yaitu tujuan yang hendak dicapai dan cara mencapai tujuan, yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. BIDANG EKONOMI

Bidang ekonomi ini, difokuskan pada beberapa tujuan yang hendak dicapai, diantaranya:

- Peningkatan pertumbuhan produksi,
- Usaha meratakan penyebaran hasil-hasil produksi
- Usaha memperluas kesempatan kerja
- Usaha-usaha untuk lebih meratakan pembagian kembali hasil pembangunan
- Penyebaran yang merata daripada hasil pembangunan
- Pembukaan daerah-daerah yang jarang penduduknya
- Membangkitkan potensi-potensi ekonomi yang sangat luas menambah
- Terbukanya kesempatan kerja yang lebih luas.

Guna mencapai tujuan-tujuan ekonomi tersebut, maka diperlukan beberapa cara atau strategi dalam mewujudkannya, yaitu:

- Memperluas pembangunan dibidang pertanian.
- Membina partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui swadaya dan merangsang prakarsa.

- Memberi perhatian khusus kepada pembangunan daerah-daerah minus yang sedikit kekayaan alamnya.
- Meningkatkan penghasilan kelompok-kelompok masyarakat yang bermata pencaharian sangat rendah.
- Memberikan kesempatan yang lebih banyak kepada pengusaha-pengusaha kecil dan menengah untuk memperluas dan meningkatkan usahanya
- Penyebaran dana kredit bank untuk peningkatan usaha-usaha menengah dan kecil
- Memberi perhatian khusus pada semua sektor, seperti pemilihan teknologi, pendidikan ketrampilan, pembangunan industri, pembangunan prasarana, penentuan skala investasi, kebijaksanaan- kebijaksanaan perpajakan serta perkreditan.
- Peningkatan pembangunan pedesaan
- Mensinergikan penyebaran transmigrasi, termasuk transmigrasi lokal, dengan kegiatan pembangunan daerah
- Mengadakan perencanaan penggunaan tanah (land-use planning)
- Membatasi dampak kegoncangan ekonomi internasional terhadap pelaksanaan Pembangunan Nasional
- Meningkatkan penerimaan Negara melalui peningkatan tabungan masyarakat
- Meningkatkan penerimaan devisa ekspor dan pariwisata
- Melakukan kebijakan moneter, budget, fiskal, perkreditan, harga, upah, perdagangan dan sebagainya disertai dengan penyempurnaan-penyempurnaan intitusionil

2. *PERTANIAN*

Pada bidang pertanian ini, terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai, diantaranya:

- Kecukupan kebutuhan pangan
- Meratanya penyebaran beras kepada masyarakat dengan
- Terwujudnya harga yang menguntungkan petani produsen dan tidak memberatkan konsumen.
- Pembangunan dalam bidang kehutanan.
- Membantu para petani dalam meningkatkan partisipasinya kepada pembangunan pertanian.
- Mempertahankan sumber-sumber air dan sumber-sumber alam lainnya.

Sedangkan berkaitan dengan cara atau strategi yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan tersebut, dilakukan:

- Memelihara kelangsungan peningkatan produksi beras
- Peningkatan hasil pertanian seperti palawija, hortikultura,
- Peningkatan hasil-hasil perkebunan
- Peningkatan hasil-hasil peternakan dan
- Peningkatan hasil-hasil perikanan
- Perlu dilakukan usaha-usaha penertiban penebangan hutan
- Penanaman kembali hutan-hutan bekas tebangan, hutan-hutan yang rusak
- Konversi sebagian hutan-hutan alam menjadi hutan buatan yang menghasilkan kayu industri
- Pembangunan dibidang rehabilitasi tanah-tanah kritis

3. *INDUSTRI*

Pada bidang industri ini, terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai, yaitu merubah

ekspor bahan mentah ke arah ekspor bahan-bahan yang telah diolah di dalam negeri. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dilakukan beberapa cara atau strategi, yaitu:

- Melanjutkan dan meningkatkan pembangunan industri pengolahan bahan mentah menjadi bahan baku.
- Perlu diusahakan pengembangan ketrampilan dan kecakapan manajemen pengusaha-pengusaha nasional.
- Pembangunan wilayah-wilayah industri
- Mendorong penyebaran industri kedaerah-daerah

4. *PERTAMBANGAN*

Pembangunan dalam bidang pertambangan adalah dalam rangka melanjutkan hasil-hasil yang telah dicapai dengan meningkatkan pengolahan berbagai macam bahan mentah, sehingga dengan demikian penghasilan Negara yang diperoleh dari hasil produksi dan hasil ekspor bidang pertambangan akan bertambah.

Pada bidang pertambangan ini terdapat tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN ini, yakni bertambahnya penghasilan negara dari hasil produksi dan hasil ekspor di bidang pertambangan. Dengan tujuan itu, maka diperlukan strategi atau cara meningkatkan pengolahan berbagai macam bahan mentah.

5. *PERHUBUNGAN DAN TELEKOMUNIKASI*

Peningkatan laju pembangunan disamping meningkatkan produksi barang-barang juga harus meningkatkan produksi jasa-jasa diberbagai sektor antara lain sektor perhubungan dan telekomunikasi. Peningkatan produksi jasa dalam sektor perhubungan dan telekomunikasi kecuali akan memperlancar arus barang dan manusia juga mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam membina kesatuan Bangsa dan Negara. Oleh karena itu maka dalam Pelita kedua pembangunan sektor perhubungan dan telekomunikasi perlu ditingkatkan.

Pada bidang perhubungan dan telekomunikasi terdapat tujuan yang hendak dicapai yakni meningkatnya produksi jasa dalam sektor perhubungan dan telekomunikasi.

6. *PRASARANA*

Pembangunan irigasi, listrik, jalan-jalan dan prasarana-prasarana lainnya harus ditingkatkan untuk dapat mendukung dan mencukupi peningkatan pertumbuhan produksi barang dan jasa. Berkaitan dengan prasarana, maka tujuan yang hendak dicapai adalah terbangunnya irigasi, listrik, jalan-jalan. Dengan cara meningkatkan pertumbuhan produksi barang dan jasa.

7. *PERUMAHAN*

Mengenai perumahan, dalam GBHN ini ditujukan pada tersedianya perumahan rakyat dengan harga yang wajar. Agar hal ini dapat terwujud, maka cara yang dilakukan adalah:

- Perluasan lapangan kerja.
- Memproduksi bahan bangunan dan perumahan dalam jumlah yang besar dengan harga terjangkau
- Meningkatkan ketrampilan rakyat dalam teknik pembangunan perumahan
- Penyuluhan tentang pemugaran perumahan dan lingkungan desa

8. *PEMBANGUNAN DAERAH*

Terdapat beberapa terdapat beberapa tujuan dalam pembangunan daerah, yang diatur dalam GBHN ini, diantaranya:

- terjaminnya pembangunan nasional,
- keserasian laju pertumbuhan antar daerah,
- meningkatnya prakarsa dan partisipasi aktif pembangunan daerah.

Sedangkan untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan beberapa cara atau strategi, yaitu:

- Memahami kemampuan dan potensi masing-masing daerah serta masalah-masalah mendesak yang dihadapi.
- Memberi bantuan dan rangsangan untuk meningkatkan pembangunan kepada daerah-daerah yang relatif lebih terkebelakang
- Meningkatkan pendapatan Daerah baik dengan pemungutan yang intensif, wajar dan tertib terhadap sumber-sumber yang ada maupun dengan penggalan sumber-sumber keuangan baru.
- Perbaiki aparaturnya Pemerintah Daerah

9. *AGAMA DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA*

Adapun tujuan dari bagian agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yaitu adanya kebebasan penghayatan dan pengamalan Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai Pancasila. Dalam mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan beberapa cara atau strategi, yaitu:

- Pembinaan suasana hidup rukun diantara sesama umat beragama
- Bertambahnya sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan keagamaan.
- Memasukkan pendidikan agama dalam kurikulum disekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar (SD) sampai Universitas-Universitas negeri.
- Meningkatkan pelayanan dan kelancaran penuaian ibadah haji bagi umat Islam.

10. *KESEHATAN DAN KELUARGA BERENCANA*

Terdapat beberapa tujuan yang ada dalam bagian kesehatan dan keluarga berencana, yaitu:

- Mengusahakan setiap warga negara untuk mendapatkan derajat kesehatan yang sebaik-baiknya sesuai dengan kemampuan yang ada.
- peningkatan dan pemupukan kemampuan tenaga kerja bagi keperluan pembangunan
- meningkatkan terwujudnya kesejahteraan rakyat

Dalam mencapai tujuan ini, maka diperlukan, beberapa cara atau strategi, diantaranya:

- Perbaiki pemeliharaan kesehatan rakyat
- Peningkatan usaha pemberantasan penyakit menular dan penyakit rakyat,
- peningkatan nilai gizi makanan rakyat,
- peningkatan pengadaan air minum,
- melindungi rakyat terhadap bahaya narkotika dan penggunaan obat-obatan lain yang tidak sesuai dengan persyaratan yang berlaku,
- pengadaan obat- obatan secara merata
- koordinasi antar Departemen,
- kegiatan- kegiatan penerangan,
- penelitian mengenai motivasi dan sebagainya, serta kegiatan-kegiatan penerangan,

penelitian mengenai motivasi dan sebagainya, serta kegiatan-kegiatan lainnya yang menunjang pelaksanaan program Keluarga Berencana perlu lebih ditingkatkan lagi.

11. *PENDIDIKAN, ILMU PENGETAHUAN, TEKNOLOGI DAN PEMBINAAN GENERASI MUDA*

Dalam bidang Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Pembinaan Generasi Muda, terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

- untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang ber-Pancasila dan
- untuk membentuk manusia Indonesia yang sehat jasmani dan rohaninya, memiliki pengetahuan dan ketrampilan,
- mengembangkan kreativitas dan tanggung-jawab,
- menubuhkan sikap demokrasi dan penuh tenggang rasa,
- mengembangkan kecerdasan yang tinggi dan disertai budi pekerti yang luhur,
- meningkatnya rasa kecintaan pada bangsanya dan mencintai sesama manusia sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945
- pengembangan Kemampuan Nasional dalam ilmu dan teknologi yang diperlukan dalam pembangunan sesuai dengan kebutuhan serta prioritas yang tersedia dalam pembangunan

Guna mencapai tujuan itu, maka terdapat beberapa cara atau strategi yang dilakukan, diantaranya:

- Mengisi pendidikan moral Pancasila dan unsur-unsur yang meneruskan Jiwa dan Nilai-nilai 1945, dalam kurikulum disemua tingkat pendidikan, mulai dari Taman kanak-kanak sampai perguruan Tinggi baik negeri maupun swasta.
- Menjadikan Perguruan Tinggi sebagai pusat pemeliharaan dan pengembangan ilmu pengetahuan.
- Mendidik mahasiswa-mahasiswa berjiwa penuh pengabdian serta memiliki rasa tanggung-jawab yang besar terhadap masa depan bangsa dan Negara Indonesia.
- Menggiatkan mahasiswa sehingga bermanfaat bagi usaha-usaha Pembangunan nasional dan Pembangunan Daerah.
- Meningkatkan keahlian dan ketrampilan tenaga-tenaga yang tersedia ataupun tenaga-tenaga baru, kerjasama yang erat antara lembaga-lembaga pendidikan penelitian dan pengembangan dengan pihak-pihak yang memanfaatkan hasil-hasilnya, peningkatan kegiatan pusat-pusat penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan serta teknologi, serta peningkatan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya peranan ilmu pengetahuan dan teknologi bagi pembangunan
- Penambahan fasilitas-fasilitas dengan prioritas yang tepat dan disesuaikan dengan kemampuan pembiayaan
- Wadah-wadah pembinaan pemuda dilakukan melalui lingkungan keluarga, sekolah, organisasi-organisasi kepemudaan, pramuka dan lain-lainnya

12. *KEBUDAYAAN NASIONAL*

Dalam bidang kebudayaan nasional, terdapat tujuan yang hendak dicapai GBHN ini, yaitu:

- memperkuat kepribadian Bangsa, kebanggaan nasional dan kesatuan nasional.
- menggali dan memupuk Kebudayaan Daerah sebagai unsur-unsur penting yang memperkaya dan memberi corak kepada Kebudayaan Nasional.

Guna mewujudkan tujuan tersebut, maka diperlukan cara atau strategi, diantaranya:

- membina dan memelihara tradisi-tradisi serta peninggalan sejarah yang punya nilai perjuangan dan kebanggaan
- menanggulangi pengaruh kebudayaan asing yang negatif.

13. *POLITIK*

Dalam bidang politik, terdapat tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN ini, diantaranya:

- memperkuat stabilisasi politik yang sehat dan dinamis
- Saluran-saluran yang efektif yang dapat digunakan dalam membina dan mengembangkan partisipasi Rakyat
- peningkatan partisipasi Rakyat termasuk ABRI sebagai kekuatan sosial dalam pelaksanaan tugas-tugas nasional

Guna mencapai tujuan tersebut, maka terdapat beberapa cara atau strategi yang dilakukan, yakni:

- Mengusahakan pembinaan Kepemimpinan Nasional yang diarahkan kepada pembinaan hubungan fungsional antara Lembaga Tertinggi Negara dan/atau Lembaga Tinggi Negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- Penyempurnaan wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan.
- Peningkatan komunikasi antara masyarakat dengan Lembaga-Lembaga Perwakilan Rakyat maupun Pemerintah.
- Meningkatkan kesadaran Rakyat agar sebanyak mungkin menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum yang diatur dengan Undang- Undang.
- Pembinaan Pers yang sehat yaitu Pers yang bebas dan bertanggung jawab yang memungkinkan Pers disatu pihak memberikan penerangan kepada masyarakat seluas mungkin dan seobyektif mungkin, dilain pihak merupakan saluran pendapat Rakyat yang konstruktif.
- Menggiatkan dan meningkatkan peranan Perguruan-perguruan Tinggi dan Lembaga-lembaga penelitian dalam partisipasinya pada kegiatan pembangunan, antara lain dengan cara-cara :
 - Penggunaan kebebasan mimbar dalam bentuk-bentuk yang kreatif, konstruktif dan bertanggung jawab, sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat.
 - Integrasi dan konsolidasi kegiatan-kegiatan mahasiswa, pemuda dan cendekiawan sesuai dengan profesinya dalam wadah-wadah yang efektif dimana mereka dapat menyumbangkan prestasi- prestasi serta partisipasi yang positif.

14. *APARATUR PEMERINTAH*

Terdapat beberapa tujuan dari Aparatur Pemerintah, dalam GBHN ini, diantaranya:

- Pembinaan aparatur Pemerintah agar mampu melaksanakan tugas-tugas umum Pemerintah maupun untuk menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan
- Melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara,
- Membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa

Untuk mencapai beberapa tujuam tersebut, maka diperlukan beberapa cara atau strategi, yang diantaranya:

- Adanya usaha-usaha penertiban dan penyempurnaan aparatur, yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, personalia maupun sarana dan fasilitas kerja perlu dilakukan terus-menerus.
- Mengarahkan pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah
- Meningkatkan kemampuan aparatur Daerah

15. *HUKUM*

Dalam bidang hukum, terdapat beberapa tujuan yang tercantum dalam GBHN ini, yaitu:

- Pembangunan dibidang Hukum yang berdasar pada cita-cita yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- Pembinaan bidang Hukum yang mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan Hukum

Adapun yang menjadi cara atau strategi untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu:

- Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi Hukum dibidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan Kesadaran Hukum dalam masyarakat.
- Menertibkan fungsi Lembaga-lembaga Hukum menurut proporsinya masing-masing.
- Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak Hukum.
- Memupuk Kesadaran Hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat Pemerintah

16. *HUBUNGAN LUAR NEGERI*

Pada bidang hubungan luar negeri, dicantumkan beberapa tujuan dalam GBHN ini, diantaranya:

- melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif dengan mengabdikannya kepada Kepentingan Nasional.
- memantapkan stabilitas wilayah Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya

Adapun cara yang hendak ditempuh dalam mencapai tujuan ini, yaitu:

- Memperkuat wadah dan kerjasama antara negara anggota Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara
- Mengembangkan kerjasama dengan semua negara dan badan-badan internasional
- Meningkatkan peran membantu bangsa-bangsa yang sedang memperjuangkan kemerdekaannya

17. *BIDANG PERTAHANAN-KEAMANAN NASIONAL*

Pada bidang Pertahanan, Keamanan Nasional terdapat tujuan yaitu Membangun suatu kekuatan Hankamnas dengan kualitas dan dalam kuantitas yang diperlukan untuk memungkinkan terlaksananya Politik dan Strategi Hankamnas dan tugas-tugas pokok ABRI. Guna mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan cara atau strategi mengenai mengintegrasikan program induk kekuatan, program induk prasarana ABRI dan program induk prasarana nasional.

TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1978

Kemudian TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN dengan jangka waktu 1 April 1979 sampai dengan 31 Maret 1984, menguraikan beberapa hasil-hasil positif yang

dicapai dalam Pelita Kedua sehingga dilanjutkan dengan Pelita Ketiga. Dalam Pelita ke 3, pembangunan dilakukan pada:

- peningkatan kesejahteraan rakyat
- kesejahteraan rakyat
- pembagian pendapatan yang makin merata dan perluasan kesempatan kerja
- peningkatan laju pembangunan ekonomi di daerah-daerah tertentu
- peningkatan kemampuan yang lebih cepat dari golongan ekonomi lemah
- pembinaan koperasi
- peningkatan produksi pangan dan kebutuhan pokok lainnya
- transmigrasi
- perumahan
- perluasan fasilitas pendidikan
- perawatan kesehatan, dan
- berbagai masalah sosial lainnya.

Dalam pelaksanaan Pelita Ketiga dilanjutkan kebijaksanaan pembangunan yang berlandaskan pada Trilogi Pembangunan yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Dengan begitu tujuan Pelita Ketiga ialah : 1) Meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil. 2) Meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Pola yang mudah dalam mempelajari esensi masing-masing bidang (bidang ekonomi, pertanian, industri, pertambangan, hubungan telekomunikasi, dll) yang diatur dalam GBHN ini, maka perlu mengidentifikasi 2 hal terlebih dahulu, yaitu tujuan yang hendak dicapai dan cara mencapai tujuan, yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. EKONOMI

Berkaitan dengan kebijakan Ekonomi terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu dalam meningkatkan produksi pangan, meningkatkan ekspor, meningkatkan penghasilan petani dan memungkinkan dukungan yang kuat terhadap pembangunan industri. Dalam mewujudkan tujuan tersebut, terdapat cara atau strategi yang dilakukan, yaitu:

- memperbaiki tingkat hidup petani,
- memperluas kesempatan kerja dan menjamin penyediaan pangan untuk masyarakat pada tingkat harga yang layak bagi petani produsen maupun konsumen
- memanfaatkan hasil hutan untuk pembangunan,
- pembinaan hutan sebagai sumber alam
- usaha-usaha peningkatan penertiban penebangan hutan, penanaman kembali hutan-hutan yang rusak serta konversi sebagian hutan alam menjadi hutan buatan yang menghasilkan kayu industri.
- rehabilitasi tanah kritis melalui reboisasi dan penghijauan, pemeliharaan dan pencegahan timbulnya tanah-tanah kritis baru.
- mengendalikan secara efektif masalah penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata.
- perbaiki dan perluasan prasarana, penyediaan berbagai sarana produksi, serta penelitian dan pemilihan teknologi pertanian yang tepat, yang disebarkan ke seluruh daerah dan masyarakat petani.

2. INDUSTRI

Kebijakan Industri ini menekankan pada tujuan yang hendak dicapai dalam rentang

waktu waktu 5 tahun, diantaranya:

- Perombakan struktur ekonomi kearah bahan mentah.
- Berkembangnya industri kecil dan sedang.
- Berkembangnya usaha swasta nasional.
- Terjaganya lingkungan hidup.
- Kuatnya sektor pertanian.

Berkenaan dengan tujuan tersebut, adapun strategi atau langkah kebijakan yang diambil, adalah:

- pengembangan pendidikan keterampilan guna peningkatan produktivitas tenaga kerja serta pengembangan kecakapan manajemen para pengusaha nasional, terutama pengusaha kecil.
- penyebaran industri ke daerah-daerah semakin didorong
- Pengembangan industri yang menunjang sektor pertanian, seperti industri alat-alat pertanian, pupuk, insektisida, pengolahan hasil pertanian dan lain-lain

3. *PERTAMBANGAN*

Berkaitan dengan Pertambangan, terdapat tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN ini, yaitu:

- penerimaan negara dari produksi ekspor pertambangan akan bertambah
- Pengelolaan bidang pertambangan perlu diserasikan dengan kebijaksanaan umum di bidang energi dan bahan bakar serta dengan pengembangan wilayah

Kemudian mengenai cara atau langkah kebijakan strategis yang dapat dilakukan adalah:

- penelitian deposit bahan-bahan galian dan pengolahan berbagai macam bahan galian
- meningkatkan partisipasi swasta nasional pertambangan rakyat diberbagai usaha pertambangan.

4. *ENERGI*

Pada bidang Energi ini, tujuan yang hendak dicapai adalah terjaganya persediaan energy. Hal ini dilakukan dengan cara atau langkah kebijakan strategis, yakni:

- penghematan penggunaan minyak bumi di satu pihak dan di lain pihak pengembangan sumber-sumber energi lainnya, seperti batu- bara, tenaga air, tenaga angin, tenaga panas bumi, tenaga nuklir, tenaga matahari dan sebagainya.
- meningkatkan pembinaan tenaga ahli, penelitian dan pengembangan, serta pemanfaatan teknologi

5. *PRASARANA*

Berkaitan dengan Prasarana, yang hendak dicapai dalam GBHN ini, adalah:

- peningkatan pertumbuhan produksi barang dan jasa serta pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya
- peningkatan produksi pangan
- peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan dan kota serta mendorong dan merangsang kegiatan ekonomi
- lancarnya arus barang/jasa dan manusia ke seluruh daerah, terutama daerah pedesaan dan daerah terpencil, dalam kota

- meningkatnya mutu pelayanannya serta menyetatkan pengusahaannya, agar berfungsi sebagai angkutan umum yang murah dan aman.
- tersedianya pelayanan angkutan yang lebih luas, teratur, lancar dan murah, terutama untuk daerah-daerah terpencil
- tersedianya pelayanan angkutan yang lebih teratur dan lancar, termasuk daerah-daerah terpencil.
- meningkatnya mutu pelayanan serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraannya
- terjaminnya keselamatan pelayanan dan penerbangan serta untuk kepentingan pertanian.

Guna mencapai tujuan tersebut, maka terdapat beberapa cara atau strategi yang dilakukan, yakni:

- meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam usaha-usaha pemeliharaan saluran dan bangunan-bangunan pengairan. Khususnya di luar Jawa pembangunan pengairan baru harus dilaksanakan sesuai dengan usaha perluasan areal pertanian baru
- Pembangunan kelistrikan
- Pembangunan prasarana angkutan dan perhubungan
- Pembangunan jalan mengutamakan peningkatan kondisi jalan yang sudah ada. Pembangunan jalan baru dilakukan apabila dapat meningkatkan serta pemerataan pembangunan daerah/wilayah, terutama jalan yang menghubungkan pusat produksi dengan daerah pemasarannya
- Peningkatan angkutan kereta api
- Perhubungan sungai dan laut perlu ditingkatkan
- Perhubungan udara perlu ditingkatkan
- Pembangunan pos dan telekomunikasi
- Pembangunan prasarana meteorology

6. *PARIWISATA*

Berkaitan dengan Pariwisata, terdapat tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN ini, yakni:

- meningkatkan penerimaan devisa, memperluas lapangan kerja dan memperkenalkan kebudayaan
- pengenalan budaya bangsa dan tanah air

Kemudian, mengenai cara atau strategi kebijakan yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu:

- Kepariwisataan perlu ditingkatkan dan diperluas
- mengambil langkah-langkah dan pengaturan-pengaturan di bidang promosi, penyediaan fasilitas, serta mutu dan kelancaran pelayanan
- efisiensi dan efektivitas penyaluran sarana-sarana produksi serta pemasaran hasil- hasil produksi perlu ditingkatkan
- meningkatkan pembinaan perdagangan dan tata niaga dalam negeri maupun luar negeri
- meningkatkan peranan pedagang nasional, khususnya pedagang kecil golongan ekonomi lemah

7. USAHA SWASTA DAN USAHA GOLONGAN EKONOMI LEMAH

Mengenai bidang usaha swasta dan usaha golongan ekonomi lemah, terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu meningkatnya partisipasi masyarakat yang lebih aktif dalam pembangunan. Dalam mencapai tujuan tersebut, maka terdapat cara atau langkah kebijakan strategis yang hendak dicapai, yaitu:

- Peningkatan kerjasama antara Pemerintah, perusahaan milik negara, dunia usaha swasta dan koperasi.
- Pembinaan usaha golongan ekonomi lemah dilaksanakan antara lain dengan jalan pemberian bantuan kredit dengan syarat-syarat yang tidak memberatkan, bantuan keahlian, penyuluhan, dan melalui usaha-usaha dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan kewiraswastaan.

8. TENAGA KERJA

Berkaitan dengan tenaga kerja, terdapat tujuan yang hendak dicapai adalah Perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja dan pemanfaatan tenaga kerja yang lebih baik. Guna mencapai tujuan itu, maka cara atau strategi yang dapat ditempuh adalah: perbaikan upah, syarat kerja, kondisi kerja dan hubungan kerja, keselamatan kerja, jaminan sosial di dalam rangka perbaikan kesejahteraan tenaga kerja secara menyeluruh.

9. TRANSMIGRASI

Berkaitan dengan transmigrasi terdapat tujuan yang hendak dicapai adalah meningkatnya penyebaran penduduk dan tenaga kerja serta pembukaan dan pengembangan daerah produksi dan pertanian baru dalam rangka pembangunan daerah. Guna mencapai tujuan itu, maka terdapat cara atau strategi yang hendak dicapai, adalah:

- Program transmigrasi
- perlu dilakukan persiapan-persiapan yang matang, antara lain penyediaan tanah garapan, mengenai penyelesaian masalah pemilikan tanah di daerah transmigrasi dan armada pengangkutan yang mencukupi

10. PEMBANGUNAN DAERAH

Dalam bagian pembangunan daerah ini, lebih ditekankan pada tujuan yaitu:

- pelaksanaan pembangunan nasional yang lebih merata seluruh daerah
- peningkatan pembangunan daerah diperlukan peningkatan prakarsa dan partisipasi rakyat di daerah

Guna mencapai tujuan itu, diperlukan beberapa cara atau strategi, diantaranya:

- memberikan bantuan dan rangsangan bagi peningkatan pembangunan daerah-daerah yang relatif terbelakang, serta penyebaran penduduk yang lebih merata melalui transmigrasi
- pemungutan yang lebih intensif, wajar dan tertib terhadap sumber-sumber yang ada maupun dengan penggalian sumber-sumber keuangan baru serta peningkatan dan penyempurnaan penyaluran berbagai dana bantuan pembangunan.
- memelihara kelestarian berbagai sumber kekayaan alam, mengatasi berbagai masalah yang mendesak dan membina lingkungan pemukiman yang sehat

- Kordinasi fungsional perwilayahan dan kerjasama pembangunan antar daerah perlu lebih ditingkatkan untuk lebih melancarkan pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan-kegiatan pembangunan
- perlu diberikan kepada peningkatan pembangunan pedesaan
- Pembangunan kota perlu lebih memperhatikan keserasian hubungan antara kota dengan lingkungan dan antara kota

11. SUMBER ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP

Pada bidang sumber alam dan lingkungan hidup ini, terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu: untuk lebih mengenal sumber alam, hutan, tanah, air, dan energi yang sangat diperlukan bagi pembangunan. Adapun cara atau strategi yang dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, ialah:

- Peningkatan inventarisasi dan evaluasi sumber alam
- penelitian, penggalan dan pemanfaatan sumber-sumber alam
- penilaian yang seksama terhadap dampak lingkungan hidup
- Rehabilitasi sumber alam yang berupa tanah dan air yang rusak
- Pendayagunaan daerah pantai dan laut perlu ditingkatkan

12. AGAMA DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA, SOSIAL BUDAYA

Pada sub bagian ini, GBHN ini, menjabarkan lebih lanjut mengenai peningkatan ketaqwaan umat beragama, dalam masyarakat; pendidikan; kebudayaan; ilmu pengetahuan, teknologi, penelitian; dan peranan wanita dalam kehidupan keluarga.

Berkaitan dengan bidang Agama, maka terdapat tujuan yang hendak dicapai yaitu terbinanya hidup rukun di antara sesama umat beragama. Guna mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan langkah atau strategi kebijakan, yaitu:

- menambah sarana-sarana bagi pengembangan dalam pendidikan agama yang dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah, mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri.
- meningkatkan pelayanan dan kelancaran penunaian ibadah haji bagi umat Islam sesuai dengan kemampuan masyarakat.
- Pembinaan terhadap kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa

Berkaitan dengan Pendidikan, terdapat tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN ini, yaitu:

- meningkatnya ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan, keterampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.
- Menjadikan Perguruan Tinggi sebagai pusat pemeliharaan, penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sesuai dengan kebutuhan pembangunan masa sekarang dan masa datang;
- Terdidiknya mahasiswa-mahasiswa agar berjiwa penuh pengabdian serta memiliki rasa tanggung jawab yang besar terhadap masa depan Bangsa dan Negara Indonesia;
- Menggiatkan mahasiswa sehingga bermanfaat bagi usaha-usaha pembangunan nasional dan pembangunan daerah;

- Mengembangkan tata kehidupan kampus yang memadai dan tampak jelas corak khas kepribadian Indonesia.

Guna tercapainya tujuan tersebut, maka diperlukan beberapa cara atau langkah kebijakan, yaitu:

- langkah-langkah yang memungkinkan penghayatan dan pengamalan Pancasila oleh seluruh lapisan masyarakat
- pendidikan moral Pancasila dan unsur- unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda dimaksudkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah, mulai dari Taman Kanak-kanak sampai universitas, baik negeri maupun swasta.
- Pendidikan berlangsung seumur hidup dan dilaksanakan di dalam lingkungan rumah tangga, sekolah dan masyarakat
- Pendidikan juga menjangkau program-program luar sekolah yaitu pendidikan yang bersifat kemasyarakatan, termasuk kepramukaan, latihan-latihan keterampilan dan pemberantasan buta huruf dengan mendayagunakan sarana dan prasarana yang ada
- Mutu pendidikan ditingkatkan untuk mengejar ketinggalan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi
 - Penggunaan kebebasan mimbar akademis dalam bentuk-bentuk yang kreatif, konstruktif dan bertanggung jawab, tetap dijamin sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat dan pembangunan;
 - Integrasi dan konsolidasi kegiatan-kegiatan mahasiswa dan cendekiawan sesuai dengan profesinya dalam wadah- wadah yang efektif sehingga mereka dapat menyumbangkan prestasi-prestasi serta partisipasi yang positif
- Sarana dan prasarana pendidikan termasuk gedung, peralatan, perpustakaan, fasilitas kerja dan kondisi kehidupan yang layak bagi seluruh tenaga pendidikan dan pengajaran makin disempurnakan dan ditingkatkan
- Pendidikan dan kegiatan olah raga ditingkatkan
- Pendidikan dan pengajaran bahasa Indonesia ditingkatkan
- Kepustakaan nasional, penerbitan dan penterjemahan dikembangkan

Dalam hal kebudayaan, terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai dalam GBHN ini yaitu menguatnya kepribadian bangsa, menebalnya rasa harga diri dan kebanggaan nasional serta memperkokoh jiwa kesatuan nasional. Guna mencapai hal tersebut, dilakukan beberapa cara, yaitu:

- Penerapan nilai-nilai yang tetap mencerminkan kepribadian bangsa dan meningkatkan nilai-nilai yang luhur
- Disiplin nasional dibina dan dikembangkan secara lebih nyata, dalam usaha untuk memperkokoh kesetiakawanan nasional, lebih menanamkan sikap mental tenggang rasa, hemat dan prasaja, bekerja keras, cermat, tertib, penuh rasa pengabdian, jujur dan kewiraan.
- Pembinaan bahasa daerah dilakukan dalam rangka pengembangan bahasa Indonesia dan untuk memperkaya perbendaharaan bahasa Indonesia, sebagai salah satu sarana identitas nasional
- mengembangkan kesenian nasional agar dapat lebih memperkaya kesenian Indonesia yang beraneka ragam

Dalam hal Ilmu Pengetahuan, teknologi dan penelitian, terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

- berkembangnya kemampuan nasional dalam ilmu dan teknologi yang diperlukan dalam pembangunan sesuai dengan kebutuhan serta prioritas pembangunan
- tingginya taraf kesehatan dan kecerdasan rakyat
- meningkatnya kesejahteraan ibu dan anak dalam rangka mewujudkan keluarga bahagia yang menjadi dasar bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera dengan mengendalikan kelahiran sekaligus dalam rangka menjamin terkendalinya pertumbuhan penduduk Indonesia.

Untuk mencapai tujuan ini, maka cara yang ditempuh adalah:

- Usaha perbaikan terutama ditujukan kepada peningkatan pemberantasan penyakit menular dan penyakit rakyat, peningkatan keadaan gizi rakyat, peningkatan pengadaan air minum, peningkatan sanitasi lingkungan, perlindungan rakyat terhadap bahaya narkoba dan penggunaan obat yang tidak memenuhi syarat, penyediaan obat-obatan yang makin merata dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat luas, penyediaan tenaga medis dan para medis secara merata pula, peningkatan penyuluhan kesehatan rakyat, dan perluasan pelayanan kesehatan melalui pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit serta melalui berbagai cara lain guna meningkatkan kesehatan masyarakat desa
- Program Keluarga Berencana
- Kebijakan kependudukan perlu dirumuskan secara nasional dan menyeluruh dan dituangkan dalam program-program kependudukan yang terpadu
- ditingkatkan pembangunan perumahan rakyat, khususnya rumah-rumah dengan harga yang dapat dijangkau oleh rakyat banyak
- perlu ditingkatkan produksi bahan-bahan bangunan murah secara masal yang memenuhi syarat kesehatan dan terbuat dari bahan-bahan yang terdapat di Indonesia
- Penyuluhan mengenai teknik pembangunan perumahan serta pemugaran perumahan dan desa
- Penyediaan air bersih perlu ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan yang terus meningkat
- Perbaikan pelayanan sosial dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kesadaran serta kemampuan setiap warga negara untuk ikut serta di dalam pembangunan.
- Pemeliharaan orang-orang lanjut usia, fakir miskin, anak-anak terlantar, yatim piatu, dilaksanakan dengan bekerja sama dengan masyarakat dan lembaga-lembaga sosial.
- Pembangunan generasi muda diarahkan untuk mempersiapkan kader penerus perjuangan Bangsa dan pembangunan Nasional dengan memberikan bekal keterampilan, kepemimpinan, kesegaran jasmani, daya kreasi, patriotisme, idealisme, kepribadian dan budi pekerti yang luhur

Berkaitan dengan bidang peranan wanita dalam pembangunan dan pembinaan bangsa, terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

- hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria untuk ikut serta sepenuhnya dalam segala kegiatan pembangunan.
- lebih memberikan peranan dan tanggung jawab kepada kaum wanita dalam pembangunan

Guna mewujudkan hal tersebut, maka dilakukan peningkatan keterampilan wanita di berbagai bidang yang sesuai dengan kebutuhannya.

13. POLITIK, APARATUR PEMERINTAH, HUKUM, PENERANGAN DAN PERS, HUBUNGAN LUAR NEGERI.

Pada sub bagian ini, GBHN menjabarkan beberapa hal, yaitu Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Pers, serta Hubungan Luar Negeri. Dari beberapa arahan GBHN tersebut, dapat disarikan beberapa poin penting, yaitu:

Terkait dengan bidang politik, adapun tujuan yang hendak dicapai adalah makin sadarnya hak dan kewajibannya warga negara untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan kenegaraan dan pembangunan. Guna mencapai tujuan tersebut, diperlukan beberapa langkah yaitu:

- Memantapkan berfungsinya dan saling berhubungan antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara berdasarkan Undang Undang Dasar 1945
- Meningkatkan terselenggaranya komunikasi sosial timbal balik antara masyarakat dengan lembaga perwakilan rakyat maupun dengan Pemerintah

Tujuan yang dikehendaki berkaitan dengan aparatur pemerintah ini, adalah Aparatur Pemerintah ditingkatkan pengabdian dan kesetiaannya kepada cita-cita perjuangan Bangsa dan Negara, yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Guna mencapai tujuan itu, terdapat beberapa cara yang dilakukan, yaitu:

- Pembinaan, penyempurnaan dan penertiban aparatur Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk perusahaan-perusahaan milik negara dan milik daerah.
- penertiban aparatur Pemerintah serta dalam menanggulangi masalah-masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pungutan-pungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang menghambat pelaksanaan pembangunan
- Memperkuat pemerintahan desa, agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif.

Pada bidang hukum, tujuan yang dikehendaki adalah: Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia didasarkan atas landasan sumber tertib hukum seperti terkandung dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 serta mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga dapatlah diciptakan ketertiban dan kepastian hukum dan memperlancar pelaksanaan pembangunan. Guna mencapai tujuan itu, maka diperlukan beberapa cara, yaitu:

- peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
- menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing;
- meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparat penegak hukum; 4) membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat yang kurang mampu
- Meningkatkan kesadaran hukum dalam masyarakat sehingga menghayati hak dan kewajibannya dan meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan

martabat manusia, ketertiban serta kepastian hukum sesuai Undang Undang Dasar 1945.

- Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara.
- Dalam usaha Pembangunan Hukum Nasional perlu ditingkatkan langkah-langkah untuk penyusunan perundang-undangan yang menyangkut hak dan kewajiban asasi warganegara dalam rangka mengamalkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945

Berkaitan dengan bidang penerangan dan pers, terdapat tujuan yang dikehendaki yaitu mensukseskan pembangunan Nasional serta meningkatkan dan memperluas kegiatan penerangan ke seluruh pelosok tanah air. Guna mencapai tujuan itu, maka diperlukan beberapa cara, yaitu:

- Meningkatkan kegiatan penerangan dan peranan media massa
- Membina dan mengembangkan pers nasional harus berdasarkan semangat dan jiwa Pancasila, agar pers mampu menunjang pembangunan masyarakat Pancasila
- Meningkatkan pemanfaatan sarana penerangan seperti radio, televisi, film, kantor berita dan lain-lainnya
- Meningkatkan usaha pengembangan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab, yaitu pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif melakukan kontrol sosial yang konstruktif, menyalurkan aspirasi rakyat dan meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat

Politik luar negeri yang menjadi tujuan dari GBHN ini, adalah Pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif diabdikan kepada kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan pembangunan di segala bidang. Guna mencapai tujuan itu, terdapat beberapa cara yang dilakukan, yaitu:

- Meneruskan usaha-usaha pemantapan stabilitas dan kerjasama di wilayah Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya, khususnya dalam lingkungan ASEAN, dalam rangka mempertinggi tingkat ketahanan nasional untuk mencapai ketahanan regional
- Meningkatkan peranan Indonesia di dunia internasional dalam rangka membina dan meningkatkan persahabatan dan kerjasama yang saling bermanfaat antara Bangsa-bangsa
- Meningkatkan kerjasama antar negara untuk menggalang perdamaian dan ketertiban dunia demi kesejahteraan umat manusia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial

14. PERTAHANAN-KEAMANAN NASIONAL

Berkaitan dengan Pertahanan dan Keamanan Nasional, terdapat tujuan yang hendak dicapai, yaitu: efektivitas untuk menghadapi keadaan darurat harus tetap terjamin. Dengan beberapa cara yang ditempuh yaitu:

- pembangunan dalam bidang kesejahteraan sedemikian rupa sehingga merupakan bagian yang integral daripada pembangunan nasional
- Untuk itu perlu segera disusun Undang-undang Pokok Pertahanan Keamanan Nasional

- Pembinaan kemampuan ABRI sebagai kekuatan sosial diarahkan agar ABRI mampu untuk : a. bersama-sama dengan kekuatan sosial lainnya secara aktif melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan nasional; b. meningkatkan peranannya secara aktif dalam memperkokoh ketahanan nasional

TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN

Dengan jangka waktu 1 April 1984 sampai dengan 31 Maret 1989, dalam Pelita keempat ini akan ditingkatkan usaha-usaha untuk memperbaiki kesejahteraan rakyat, baik lahir maupun batin, mendorong pembagian pendapatan yang makin merata dan lebih memperluas kesempatan kerja. Kemudian memecahkan masalah-masalah yang dalam Pelita ketiga telah ditangani tetapi belum dapat diselesaikan sepenuhnya, diantaranya:

- masalah peningkatan laju pembangunan di daerah-daerah tertentu
- peningkatan produksi pangan dan kebutuhan pokok lainnya
- peningkatan kemampuan golongan ekonomi lemah
- koperasi
- kependudukan
- pemilikan dan penggunaan tanah
- transmigrasi
- perumahan
- perluasan fasilitas dan peningkatan mutu pendidikan
- pelayanan kesehatan dan gizi
- pembinaan hukum dan ketertiban masyarakat
- kelestarian lingkungan hidup
- masalah-masalah lain di berbagai bidang pembangunan

Upaya pembangunan dari Pelita keempat ini didasarkan pada Trilogi Pembangunan, yakni:

- Pemerataan Pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat;
- Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi;
- stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Sedangkan tujuan Pelita keempat adalah meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merasa dan adil. Serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.

TAP MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN, Pelita Kelima dengan jangka waktu 1 April 1989 sampai dengan 31 Maret 1994, adalah Pembangunan Jangka Panjang 25 tahun pertama, dengan menekankan pada terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dalam suasana tentram dan sejahtera lahir batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkeimbangan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa. Pelita Kelima ini, menekankan pada peningkatakan dan melanjutkan penanganan masalah-masalah sosial ekonomi yang telah diusahakan dalam Pelita sebelumnya namun belum terpecahkan, diantaranya:

- Lapangan Kerja
- Pendidikan
- Kesehatan
- Kependudukan
- Perumahan

- Pembangunan daerah-daerah tertentu, dan
- Masalah-masalah lainnya

Kemudian juga melanjutkan upaya-upaya untuk:

- Memantapkan ketertiban umum
- Penegakan hukum dan keadilan
- Disiplin nasional

Guna mencapai hal tersebut, maka semangat, arah, gerak pembangunan dilaksanakan sebagai upaya pengamalan dari semua Sila Pancasila.

TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN

Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN, menetapkan Pelita Keenam yang memulai Pembangunan Jangka Panjang Kedua. Tujuan Pelita Keenam, yakni:

- Menumbuhkan sikap dan tekad kemandirian manusia dan masyarakat Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin yang lebih selaras, adil, dan merata.
- Meletakkan landasan pembangunan yang mantap untuk tahap pembangunan berikutnya.

Guna mencapai tujuan pembangunan tersebut, maka ditetapkan sasaran-sasaran prioritas pembangunan yaitu pembangunan sektor-sektor di bidang ekonomi dengan keterkaitan antara industri dan pertanian serta bidang pembangunan lainnya dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia, yang dikembangkan sebagai berikut :

1. Penataan industri nasional yang mengarah pada penguatan dan pendalaman struktur industri yang didukung kemampuan teknologi yang makin meningkat; peningkatan ketangguhan pertanian; pemantapan sistem dan kelembagaan koperasi; penyempurnaan pola perdagangan, jasa dan sistem distribusi; pemanfaatan secara optimal dan tepat guna faktor produksi dan sumber daya ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi produksi dan sumber daya ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai prasyarat terbentuknya masyarakat industri yang menjamin peningkatan keadilan, kemakmuran, dan pemerataan pendapatan serta kesejahteraan rakyat, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
2. Pembangunan sumber daya manusia agar makin meningkat kualitasnya sehingga dapat mendukung pembangunan ekonomi melalui peningkatan produktivitas dengan pendidikan nasional yang makin merata dan bermutu disertai peningkatan dan perluasan pendidikan keahlian yang dibutuhkan berbagai bidang pembangunan, serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang makin mantap. Pembangunan bidang lainnya terus ditingkatkan selaras dan serasi serta saling memperkuat dengan pembangunan bidang ekonomi sehingga keseluruhan pembangunan nasional merupakan satu kesatuan gerak dalam mewujudkan masyarakat maju, mandiri, dan sejahtera.

TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN

TAP MPR No. II/MPR/1998 ini merupakan Pelita Ketujuh yang bertujuan mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri serta sejahtera lahir batin sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Guna mencapai tujuan tersebut, maka sasaran yang ingin diwujudkan adalah: terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang berdasarkan Pancasila,

dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkeseimbangan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam dan lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004

Dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 ini menekankan pada beberapa aspek, yang terjabar dalam beberapa misi, diantaranya:

1. Pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
3. Peningkatan pengamalan ajaran agama kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun, dan damai.
4. Penjaminan kondisi aman, damai, tertib, dan ketenteraman masyarakat.
5. Pewujudan sistem hukum nasional, yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran.
6. Pewujudan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif, dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi.
7. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.
8. Pewujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.
9. Pewujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja.
10. Pewujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
11. Pewujudan sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu guna memperteguh akhlak mulia, kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas, sehat, berdisiplin dan bertanggung jawab, berketrampilan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia.
12. Pewujudan politik luar negeri yang berdaulat, bermartabat, bebas dan proaktif bagi kepentingan nasional dalam menghadapi perkembangan global.

Berdasarkan deskripsi tersebut, beberapa Ketetapan MPR tentang GBHN menjabarkan persoalan pembangunan lima tahun sebelumnya, kemudian dicari solusi untuk pembangunan lima tahun berikutnya melalui arah kebijakan. Dalam TAP MPR juga memunculkan kekuatan pendukung sebagai analisis utama, seperti Sumber Daya Alam, SDM dan sebagainya. Sehingga pola GBHN selalu berkelanjutan di setiap lima tahun. Dengan adanya GBHN maka ada kesamaan data antara semua anggota MPR dan Pemerintah, dengan demikian arah pembangunan akan merata.

Garis-garis Besar Haluan Negara dalam TAP MPR No IV /MPR/1999 tentang GBHN

diartikan sebagai adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kondisi Haluan Negara yang berlaku dari tahun 1960 sampai perubahan UUD NRI Tahun 1945, terdapat 3 model haluan negara, diantaranya :

1. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB), dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
2. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dari GBHN Tahun 1973 sampai dengan 1999.
3. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dalam UU No. 25 Tahun 2004.

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka 3 model haluan negara yang sudah ada di Indonesia, akan diidentifikasi berdasarkan sistematika, bentuk hukum, lembaga yang merumus, subyek yang diatur dan substansi pembangunan yang diatur, akan diuraikan dalam tabel dibawah ini.

Kategori	GBHN/PNSB	GBHN	SPPN
Sistematika	Terdiri dari: a. Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. b. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana g. Pola Proyek h. Pola Penjelasan i. Pola Pembiayaan c. Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis- Garis Besar Haluan Negara Dan Haluan Pembangunan	Terdiri dari: a. Bab I Pendahuluan; b. Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional; c. Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang; d. Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun; e. Bab V Penutup	Terdiri dari: RPJP, RPJM dan RKP. Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden.
Bentuk Hukum	Ditetapkan oleh MPRS (dalam bentuk beberapa Ketetapan MPRS)	Ditetapkan oleh MPR (dalam bentuk satu kesatuan Ketetapan MPR)	Presiden dan DPR (dalam bentuk UU) dan Perpres
Lembaga yang merumuskan	Dewan Perancang Nasional (Depernas)	Bapenas	Bapenas
Subyek yang diatur	Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif (MPR, DPA, DPR, BPK, MA dan Departemen-departemen)	Kekuasaan Eksekutif	Kekuasaan Eksekutif
Substansi Pembangunan yang diatur	7. Bidang Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian	5. Bidang Ekonomi 6. Bidang Agama dan	3. Visi, Misi dan Program

	8. Bidang Kesejahteraan 9. Bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan 10. Bidang Produksi 11. Bidang Distribusi dan Perhubungan 12. Bidang Keuangan	Kepercayaan YME, Sosial budaya 7. Bidang Politik 8. Bidang Pertahanan/Keamanan Nasional	Presiden. 4. Visi, Misi dan Program Kepala Daerah
--	--	---	--

Pembedaan yang sangat jelas antara GBHN/PNSB, GBHN dan SPPN ada pada Subyek yang diatur dari ketiga instrumen ini. Adapun perbedaannya, adalah GBHN/PNSB mengatur semua kekuasaan, sedangkan pola GBHN dan SPPN hanya kekuasaan eksekutif saja. Pengaturan GBHN/PNSB yang berbeda dengan GBHN dan SPPN, di dasari beberapa pemikiran, yang terungkap dalam Pidato di Depan Sidang Pleno Dewan Perancang Nasional tanggal 28 Agustus 1959, Presiden Soekarno saat ini menyebutkan 4 Tolok Ukur Kekuatan GBHN/PNSB, yaitu:

5. Sebagai landasan bagi pembangunan yang integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan
6. Pembangunan PNSB tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga membangun mental dan karakter bangsa Indonesia
7. Pembangunan Nasional Semesta Berencana merupakan ekspresi dan pernyataan kehendak seluruh rakyat Indonesia melalui lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, bukan kehendak pemerintah semata
8. Konsepsi Pembangunan Nasional Semesta Berencana berorientasi pada pencapaian nilai-nilai spiritual dan material yang seimbang dan selaras.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat beberapa keunggulan dari GBHN/PNSB, diantaranya:

4. Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan haluan negara dan haluan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN dan PNSB, maka ada parameter yang dapat digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan setiap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya.
5. GBHN dan PNSB secara substantif mengandung penetapan kebijakan nasional tentang haluan negara dan pembangunan nasional serta pembangunan daerah secara integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan di berbagai sektor.
6. Di dalam GBHN dan PNSB, juga dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bagi lembaga-lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Dasar. Dengan dirumuskannya kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya tersebut maka harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan bernegara kita.

3.3.4. Periode Setelah Perubahan UUD 1945

Periode masa reformasi, dan sejalan dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 di tahun 2001, MPR menetapkan TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan, yang dalam menimbanginya dinyatakan, bahwa untuk menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan negara diperlukan perumusan Visi Antara, yaitu visi di antara cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan visi Indonesia masa depan, dengan visi lima tahunan yang dirumuskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Visi Antara tersebut adalah Visi Indonesia 2020. Dengan begitu, dalam pola GBHN sebelumnya, ada 3 visi dalam hal pembangunan, yakni:

7. **Visi Ideal**, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945
8. **Visi Antara** yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020
9. **Visi Lima Tahunan** sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Implikasi Perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen, maka MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Dengan demikian, tidak ada lagi kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Perubahan UUD 1945, yang dilaksanakan pada tahun 1999-2002 mengakibatkan terjadinya perubahan kebijakan pembangunan, diantaranya:

4. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
5. Dihilangkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
6. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang selama ini berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional, ditiadakan. Akhirnya, dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan munculnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Pasal 1 angka 1 UU SPPN, menjelaskan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat dipahami unsur-unsur SPPN, diantaranya:

- satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan
- untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan
- yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Praktik ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945 dibuat dalam satu 'sistem perencanaan pembangunan nasional' yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun

2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), dan ditindaklanjuti dengan:

4. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (Undang-Undang No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
6. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu tahunan.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN, khususnya dalam Pasal 4 UU SPPN, menjelaskan mengenai RPJP, RPJMN, dan RKP. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Dengan demikian, RPJP dapat dipahami dalam beberapa unsur:

- a. penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.

Mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian, RPJMN dapat dipahami dalam beberapa unsur:

- a. penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden
- b. penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional
- c. memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro
- d. mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Kemudian, Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian, RKP dapat dipahami dalam beberapa unsur:

- a. penjabaran dari RPJM Nasional,
- b. memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro
- c. mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif

Perencanaan Pembangunan Nasional dibagi menjadi beberapa tahapan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN, diantaranya:

- a. penyusunan rencana;
- b. penetapan rencana;
- c. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d. evaluasi pelaksanaan rencana.

Penyusunan RPJP dilakukan melalui urutan:

- penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Adapun, mekanisme penyiapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, dilakukan dengan cara berikut:

1. Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional.
2. Rancangan RPJP Nasional menjadi bahan utama bagi Musrenbang.
3. Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat.
4. Menteri menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional.
5. Musrenbang Jangka Panjang Nasional dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan.

Mengenai mekanisme penyusunan rancangan akhir RPJP Nasional, dilakukan dengan cara:

- a. Menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional
- b. RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang.

Beberapa tahapan dalam Perencanaan Pembangunan Nasional dalam hal ini Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional meliputi:

- a. penyusunan rencana;
- b. penetapan rencana;
- c. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d. evaluasi pelaksanaan rencana.

Berkaitan dengan penyusunan RPJMN, dilakukan melalui

- a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- b. penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:

- Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal.
- Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renstra-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional.
- Menteri menyusun rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan

Renstra-KL dan berpedoman pada RPJP Nasional.

- Rancangan RPJM Nasional menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah.
- Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJM diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat.
- Menteri menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
- Musrenbang Jangka Menengah Nasional, dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik.
- Menteri menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
- RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.
- Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional.

Penyusunan RKP dilakukan melalui urutan kegiatan:

- a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- b. penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Berkaitan dengan penyiapan dan penyusunan rancangan awal RKP, dilakukan sebagai berikut:

- Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Nasional.
- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Daerah.
- Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renja-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada Renstra-KL.
- Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL.
- Rancangan RKP menjadi bahan bagi Musrenbang.
- Musrenbang dalam rangka penyusunan RKP diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan.
- Menteri menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKP.
- Musrenbang penyusunan RKP dilaksanakan paling lambat bulan April.
- Musrenbang penyusunan RKP dilaksanakan paling lambat bulan Maret.
- Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil Musrenbang.
- RKP menjadi pedoman penyusunan RAPBN.
- RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Dalam hal penyiapan dan penyusunan rancangan RPJPD, dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:

- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP Daerah.
- Rancangan RPJP Daerah menjadi bahan utama bagi Musrenbang.
- Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Daerah.
- Musrenbang Jangka Panjang Daerah dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun

sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan.

- Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJP Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Daerah.
- RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dibuat melalui beberapa tahapan, yaitu:

- a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- b. penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Secara teknis proses penyiapan dan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), dilakukan melalui mekanisme, sebagai berikut:

- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.
- Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM Daerah.
- Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJP Daerah.
- Rancangan RPJM Daerah menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah.
- Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Daerah.
- Musrenbang Jangka Menengah Daerah, dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
- Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah.
- RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
- Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah.

RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penyusunan RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan:

- a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- b. penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Kemudian mengenai proses penyiapan dan penyusunan RKPD, dilakukan melalui beberapa

tahapan sebagai berikut:

- a. Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM Daerah.
- b. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKPD dan berpedoman pada Renstra-SKPD.
- c. Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD
- d. Rancangan RKPD menjadi bahan bagi Musrenbang.
- e. Musrenbang dalam rangka penyusunan RKP dan RKPD diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan.
- f. Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKPD.
- g. Musrenbang penyusunan RKPD dilaksanakan paling lambat bulan Maret
- h. Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang.
- i. RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD.
- j. RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah

Kemudian berkaitan dengan Pengendalian Pelaksanaan Rencana, baik ditingkat pusat ataupun daerah, dilakukan dengan cara:

- a. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- b. Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Sedangkan berkaitan dengan Evaluasi Pelaksanaan Rencana, baik ditingkat pusat ataupun daerah, dilakukan dengan cara:

- a. Pimpinan Kementerian/Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Kementerian/Lembaga periode sebelumnya.
- b. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya.
- c. Menteri/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan Kementerian/Lembaga dan evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- d. Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/Daerah untuk periode berikutnya.

Kemudian mengenai kelembagaan yang menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas Perencanaan Pembangunan Nasional maupun Perencanaan Pembangunan Daerah, dijabarkan sebagai berikut:

- a. Presiden menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas Perencanaan Pembangunan Nasional.
- b. Dalam menyelenggarakan Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden dibantu oleh Menteri.
- c. Pimpinan Kementerian/Lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
- d. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

- e. Kepala Daerah menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan Daerah didaerahnya.
- f. Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda.
- g. Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
- h. Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antarkabupaten/kota.

Penjabaran lebih lanjut terlihat dalam skema dibawah ini:

Alur Perencanaan Pembangunan Daerah



Bagan 1. Alur Perencanaan Pembangunan Daerah Menurut UU 25/2004

3.4. Evaluasi atas Penyelenggaraan Negara Pasca Perubahan UUD 1945

Perbedaan antara TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan dengan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

PERBANDINGAN	
TAP MPR Nomor VII/MPR/2001	UU SPPN
Visi Ideal , yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (UU No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
Visi Antara yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
Visi Lima Tahunan sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan	Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu tahunan.

Negara.	
---------	--

Berdasarkan tabel tersebut, terdapat beberapa perbedaan yang dapat disimpulkan, bahwa:

- pola Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) memiliki 3 hirarki, sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) memiliki 4 hirarki yang ditambahkan dengan tujuan negara sebagai rujukan RPJP.
- GBHN dibagi menjadi 2 klasifikasi yaitu visi antara berlaku 20 tahun dan visi 5 tahun, sedangkan SPPN terdapat 3 instrumen hukum yang digunakan, dengan jangka 20 tahun, 5 tahun dan 1 tahun.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), apabila dikaji secara mendalam berdasarkan praktek penyelenggaraan pemerintahan, memiliki beberapa kelemahan, diantaranya:

1. RPJM Nasional bersifat *executive centris* yaitu menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif (tidak mengatur lembaga negara lain seperti legislatif dan yudikatif). Sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) UU SSPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU SSPN, diuraikan sebagai berikut:

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Apabila secara fakta, ternyata ada substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang lainnya yang melarang hal tersebut.

2. Kendati RPJPN dibuat dengan undang-undang, sedangkan RPJMN dibuat dengan Perpres, namun bisa saja RPJMN tidak bertentangan namun mengurangi atau memperluas substansi dari RPJPN.
3. Disamping itu, kemungkinan RPJMN tidak mengikuti RPJPN, dapat juga dikarenakan ada anggapan bahwa RPJPN yang dibuat oleh Presiden dan DPR sebelumnya memiliki pandangan politik yang berbeda dengan Presiden yang sedang menjabat. Hal ini akan memunculkan ketidakberlanjutannya program yang ditetapkan dalam RPJPN.
4. Sangat dimungkinkan Presiden dan DPR yang berkuasa akan mengubah undang-undang RPJPN, sebelum Undang-Undang RPJPN yang sudah ada selesai masa berlakunya. Apalagi Presiden yang sedang menjabat memegang mayoritas suara partai politik di Senayan.
5. Terdapat fakta, bahwa visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) terpilih. Maka, sering terjadi perbedaan implementasi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Apalagi Pasal 5 ayat (2) UU SSPN, menentukan:

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program

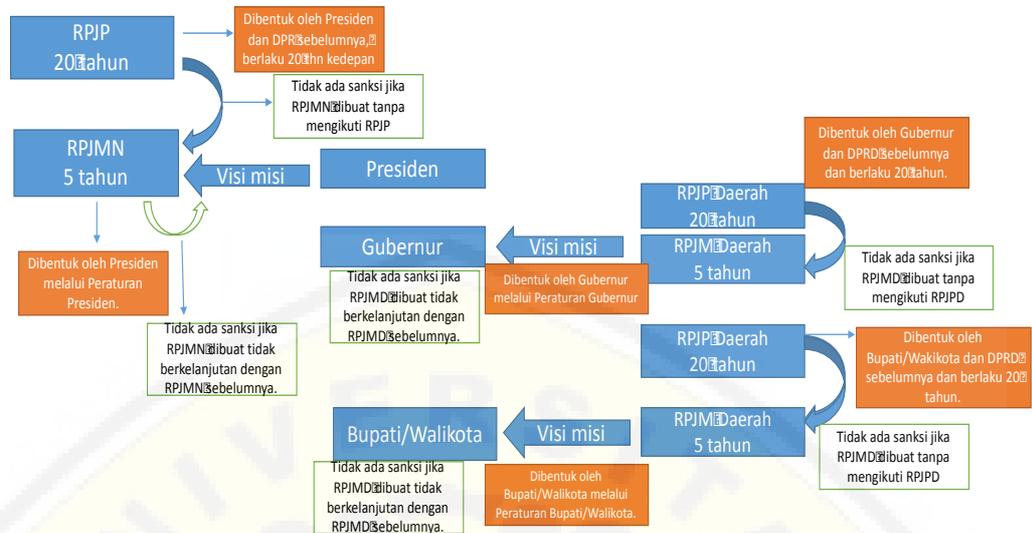
Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Sama halnya dengan RPJM Nasional, secara praktik RPJM Daerah yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM Nasional, apalagi tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya. Ditambah dengan data saat ini, menunjukkan adanya 415 Kabupaten, 93 Kota dan 34 Provinsi saat ini di Indonesia. Menjadi lebih ironis, ketika masing-masing kepala daerah ditingkat kabupaten/kota berbeda warna partai dengan kepala daerah Provinsi dan Presiden. Karenanya egoism masing-masing kepala daerah bisa terjadi dalam menetapkan RPJMD.

6. Disamping itu, kemungkinan RPJMD tidak mengikuti RPJPD, dapat juga dikarenakan ada anggapan bahwa RPJPD yang dibuat oleh Kepala Daerah dan DPRD sebelumnya memiliki pandangan politik yang berbeda dengan Presiden yang sedang menjabat.
7. Selain itu, RPJPD diatur dengan Peraturan Daerah sedangkan RPJMD dibuat dengan Peraturan Kepala Daerah. Akan memunculkan pertanyaan siapa yang akan mengevaluasi Perkada tidak sesuai dengan Perda tersebut.
8. Sangat dimungkinkan Kepala Daerah dan DPRD yang berkuasa akan mengubah Peraturan Daerah RPJPD, sebelum Peraturan Daerah RPJPD yang sudah ada selesai masa berlakunya. Apalagi Kepala Daerah yang sedang menjabat memegang mayoritas suara di DPRD.

Kesulitan mengharmoniskan antara RPJMN dan RPJMND dengan RPJPN/RPJPD, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dikarenakan pemimpin pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dari berbagai warna partai politik. Berikut dapat dideskripsikan mengenai skema kelemahan dari haluan negara model sekarang dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yaitu:

Kelemahan SPPN



Skema ini menunjukkan bahwa rancang bangun sistem perencanaan pembangunan nasional, secara tidak langsung membuka ruang pemisahan pola pembangunan ditingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, ditambah lagi dengan antar kepemimpinan sebelum dan sesudahnya. Sehingga menunjukkan tidak adanya kesinambungan dan berkelanjutan perencanaan pembangunan negara kedepan. Karena masih membuka celah perbedaan persepsi antara masing-masing pemimpin dan masing-masing tingkatan pemerintahan. Beberapa kelemahan yang sudah diuraikan, akan memunculkan masalah serius bagi kelanjutan pembangunan bangsa, dan pemerataan pembangunan bagi negara Indonesia.

3.5. Justifikasi Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

3.5.1. Korelasi antara Sistem Pemilihan Presiden Langsung dan Keberadaan Haluan Negara

Sistem Pemilihan Presiden Langsung merupakan aktualisasi dari paham kedaulatan rakyat, demokrasi dan sistem pemerintahan. Kedaulatan rakyat merupakan pokok utama negara, ini berkaitan dengan kedudukan penduduk sebagai salah satu unsur konstitutif terbentuknya negara. Ada tiga pendapat menyangkut ajaran “kedaulatan rakyat”, yakni; Thomas Hobbes, John Locke, dan J.J Rosseau. Namun dari ketiga pandangan tersebut lebih tepatlah jika digunakan pandangan J.J Rosseau, karena teorinya menghasilkan suatu negara

yang demokrasi. J.J Rosseau dalam bukunya "*Le Contract Social ou Principes de Droit Politique* (1672) berpendapat bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh anggota masyarakat tetap berada pada individu-individu dan tidak diserahkan pada seseorang tertentu secara mutlak atau dengan persyaratan tertentu.²³⁶

Negara bukanlah sekadar suatu entitas politik yang mendeklarasikan diri sebagai negara, namun lebih daripada itu negara merupakan suatu pergaulan hidup yang ditentukan oleh rakyat negara tersebut, sehingga rakyat memiliki posisi tertinggi dalam negara tersebut sebagai penentu eksistensi negara disatu sisi dan disisi lain menentukan pula pergaulan hidup di negara tersebut.

M. Nasroen menyatakan bahwa negara itu adalah diadakan, oleh karenanya ada dan yang menjadi asal mula negara adalah kemauan bersama dari orang-orang yang merupakan masyarakat, yang ada bahkan sebelum negara itu ada yang selanjutnya dinamakan rakyat, dan kemauan bersamalah yang menhidupkan dan menjalankan negara itu dan yang menetapkan pula tujuan negara dari rakyatnya, dengan demikian negara merupakan alat yang digunakan oleh rakyat untuk mencapai tujuan, tujuan bernegara itu pada hakikatnya mencapai kebahagiaan sebaik-baiknya untuk seluruh rakyat melalui negara sebagai alat dengan suatu sistem pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat.²³⁷ Korelasi antara kedaulatan rakyat dengan kemauan bersama yang menjadi landasan dari tujuan negara akan memiliki implikasi dalam rangka menjalankannya. Dalam menjalankan kedaulatan rakyat, penting pula dipahami bahwa pergaulan hidup bangsa menjadi sangat signifikan dalam menentukan implementasi kedaulatan rakyat.

Preferensi sistem pemerintahan terkadang dikatakan sebagai preferensi sistem demokrasi, persamaan pemaknaan keduanya menyiratkan adanya kesamaan suatu substansi yang dikandungnya. Persamaan substansi antara sistem pemerintahan dan sistem demokrasi dimaksud menimbulkan suatu pemahaman bahwa demokrasi merupakan suatu manifestasi secara lebih empirik dan praksis dari kedaulatan rakyat namun demikian harus dipilah pula artian demokrasi dengan sistem demokrasi atau sistem pemerintahan.

Demokrasi merupakan suatu proses komprehensif pelaksanaan kedaulatan rakyat di suatu negara yang demokratis, termasuk diantaranya hal ihwal pemilihan umum dan seluk beluknya, adapun sistem pemerintahan atau dengan sebutan lain sebagai sistem demokrasi merupakan mekanisme pengembangan demokrasi dalam arti luas yang terwujud dalam mekanisme hubungan antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif.

Konstitusi atau constitution menurut kamus daring Cambridge dinyatakan sebagai *the set of political principles by which a state or organization is governed, especially in relation to the rights of the people it governs* (Seperangkat prinsip politik yang mengatur negara atau organisasi, terutama yang berkaitan dengan hak-hak rakyat yang diaturnya).²³⁸ Konstitusi selanjutnya dapat diartikan sebagai panduan umum yang harus menjadi pijakan dalam penyelenggaraan negara baik oleh para penyelenggara negara yang secara institusional terwujud dalam lembaga-lembaga yang merepresentasikan cabang-cabang kekuasaan pemerintahan, terutama cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif (tanpa mengesampingkan cabang kekuasaan yudisial) dalam rangka menjalankan demokrasi dan melaksanakan mandat rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan eksekutif atau pemerintah, maka dalam paradigma konstitusionalisme dikenal adanya istilah 'limited government', selanjutnya William G. Andrews menyatakan bahwa *if one were attempt a description of this complex concept in two words, he might call it 'limited government'. Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power is prescribed and procedures prescribed.* (Jika

²³⁶ Lili Rasjidi, 1990, Dasar-dasar Filsafat Hukum, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

²³⁷ M. Nasroen, 1986, *Asal Mula Negara*, Aksara Baru, h. 97

²³⁸ Lihat laman <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/constitution> diakses tanggal 28 Juli 2017

seseorang mencoba mendeskripsikan konsep kompleks tersebut dalam dua kata, dia mungkin menyebutnya 'pemerintahan terbatas'. Di bawah konstitusionalisme, dua jenis keterbatasan diterapkan pada pemerintah. Kekuasaan telah ditentukan dan prosedurnya ditentukan pula).²³⁹ Pernyataan ini menunjukkan bahwa terdapat hal pokok yang harus digarisbawahi dalam hal ikhwal pelaksanaan tanggungjawab kepala eksekutif. Pertanggungjawaban eksekutif harus mengacu kepada konstitusi sebagai koridor ambang batas bagi fleksibilitas kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil, adapun dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif selain harus mengacu kepada konstitusi sebagai panduan pelaksanaan kebijakan dalam menjalankan roda pemerintahan disamping paket kebijakan yang berasal dari parlemen, konstitusi sekaligus pula sebagai koridor kekuasaan eksekutif.

Pemilihan Presiden di Indonesia yang dilakukan secara langsung sesuai dengan Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), menentukan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Pemberian hak kepada rakyat secara langsung dalam memilih Presiden menunjukkan aktualisasi dari paham kedaulatan rakyat. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, mengatakan, dalam paham kedaulatan rakyat (democracy), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.²⁴⁰

Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui mekanisme demokrasi langsung, memiliki 2 manfaat sebagaimana diungkapkan oleh Dennis C. Mueller, yaitu mengarahkan pada hasil yang baik dan mengarahkan pada perilaku warga negara yang lebih baik. Lebih lanjut pernyataan Dennis C. Mueller, dapat diuraikan sebagai berikut:²⁴¹

The two main justifications for direct democracy are (1) that it leads to better outcomes, and (2) that it leads to better citizens (Pennock, 1979, pp. 438-45).

The first justification for direct democracy would appear to assume, or at least be consistent with the view, that individual preferences are given and immutable. The task of democratic institutions is to elicit an accurate expression of these preferences, and to aggregate them optimally. As such, it is fully consistent with the assumptions that underlie much of the economics and public-choice literature. The second justification assumes that individual preferences are endogenous. Direct participation in the democratic process can change individual preferences. Democratic participation educates the citizen. The citizen comes to understand the issues better, and is made aware of the interests and viewpoints of others. The citizen learns the "art of compromise."

(Terjemahan bebasnya: Pembeneran pertama untuk demokrasi langsung tampaknya akan berasumsi, atau setidaknya konsisten dengan pandangan, bahwa preferensi individu diberikan dan tidak dapat diubah. Tugas institusi demokratis adalah untuk mendapatkan ekspresi yang akurat dari preferensi ini, dan untuk mengumpulkannya secara optimal. Dengan demikian, hal ini sepenuhnya sesuai dengan asumsi yang mengurangi sebagian besar literatur ekonomi dan pilihan publik. Pembeneran kedua menyebutkan bahwa preferensi individu bersifat endogen. Partisipasi langsung dalam proses demokrasi dapat mengubah preferensi individu. Partisipasi demokratis mendidik kaum politik. Warga negara datang untuk memahami masalah dengan lebih baik, dan menyadari kepentingan dan sudut pandang orang lain. Warga belajar "seni kompromi".)

²³⁹ William G. Andrews, 1963, *Op.Cit*, h. 13

²⁴⁰ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 328

²⁴¹ Dennis C. Mueller, 1996, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, h. 95

Dilain pihak, Jimly Asshidiqie, mengatakan bahwa pentingnya pemilihan umum dilaksanakan secara berkala, itu bertujuan:²⁴²

1. Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara.
2. Di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia.
3. Perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri.
4. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Penjelasan Umum Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SSPN), menjabarkan bahwa "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional."

Pemikiran dalam Penjelasan Umum Undang-Undang SSPN ini menunjukkan bahwa konstruksi berpikir secara universal menganggap bahwa dengan adanya pemilihan langsung dari rakyat, maka tidak tepat jika penyusunan haluan negara dilakukan oleh lembaga negara lain.

Pemikiran tersebut patut dicermati, mengingat konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 (setelah amandemen), menentukan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Tentunya, keberadaan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menetapkan paham supremasi konstitusi. Berbeda dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dengan begitu memindahkan supremasi MPR ke arah supremasi konstitusi. Kendati perubahan paham kedaulatan rakyat ini dilakukan, namun MPR tetap memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Karenanya, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga spesial atau istimewa dengan memiliki wewenang tersebut di era dianutnya supremasi konstitusi. Hal inilah yang harus dibedakan dengan sistem ketatanegaraan negara lain dengan Indonesia, kendati sama-sama menerapkan sistem Presidensiil.

Pengaturan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, selama ini menimbulkan anggapan, bahwa akan mengembalikan posisi MPR sebagai lembaga yang berada di atas Presiden dan bertentangan dengan sistem Presidensiil. Berdasarkan pemikiran dari para ahli yang, menunjukkan ciri sistem presidensiil yang dianut di Indonesia sama seperti negara lainnya, kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara yang memiliki wewenang mengangkat Menteri, kedudukannya dipilih langsung oleh rakyat, bertanggung jawab kepada konstitusi dan rakyat secara langsung serta tidak bisa membubarkan DPR, begitu pula anggota DPR pun tidak bisa menjadi eksekutif dalam waktu bersamaan.

Berdasarkan pemikiran tersebut, penetapan GBHN tidak akan menjadi menjadi persoalan yang bertentangan sistem Presidensiil, apalagi upaya mengembalikan keberadaan

²⁴² Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata negara, *Op.Cit*, h. 415

GBHN tidak sekaligus memberikan kembali kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR, yang mengarah pada mekanisme pemberhentian Presiden. Pengaturan GBHN oleh MPR yang diharapkan kedepan untuk mendesain garis ideologi negara, sebagaimana turunan dari Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang dibuat oleh MPR itu sendiri.

Penghormatan terhadap sistem Presidensiil, dengan tidak mengubah maka keberadaan GBHN diikuti dengan evaluasi, sekali lagi tidak berdampak pada upaya mengakhiri jabatan Presiden. Mekanisme evaluasi dapat dilangsungkan melalui sidang tahunan laporan kinerja Presiden, dan memberikan ruang bagi MPR untuk memberikan masukan dan penilaian yang berbasis GBHN. Tentunya GBHN ini tidak hanya ditujukan kepada Presiden, namun juga kepada semua lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Mengingat konstruksi pendiri negara, menempatkan bahwa MPR sebagai lembaga penjelmaan rakyat Indonesia dalam menentukan penjabaran visi UUD yang dibentuknya, dan untuk dipenuhi oleh semua lembaga negara dalam mencapai tujuan negara. Apalagi secara historis, para pendiri bangsa, menganggap bahwa lembaga ini merupakan penjelmaan bagi seluruh rakyat Indonesia, yang membedakan dengan negara lain.

Keberadaan Pemilihan Presiden secara langsung tidak memiliki hubungan secara langsung dengan adanya haluan negara model GBHN yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Mengingat GBHN tersebut, tidak menjadi dasar mengikat untuk memberhentikan Presiden. Keberadaan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN (Haluan Negara) tidak berimplikasi kepada perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Presiden tetap menerima mandat dari rakyat, namun dalam merumuskan Haluan Pemerintahan Presiden harus berdasarkan Haluan Negara yang bersifat pokok yang dirumuskan oleh MPR. Begitu pula dengan lembaga-lembaga negara lain, dalam merumuskan arah kebijakan mereka mengacu kepada 'Haluan Negara' yang dirumuskan oleh MPR termasuk MPR sendiri dalam merumuskan Rencana Strategisnya.

Dengan rancang bangun Haluan Negara yang mengikat semua lembaga negara (tidak hanya terbatas mengikat Presiden) maka konsep sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN tidak perlu disertai dengan sanksi hukum seperti pemberhentian Presiden atau Pimpinan lembaga negara lainnya dalam hal tidak sepenuhnya mengacu kepada Haluan Negara yang telah ditetapkan. Namun meskipun tidak ada sanksi hukum (seperti pemberhentian jabatan) bukanlah berarti tidak terdapat forum pertanggungjawaban bagi para pimpinan lembaga negara kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi atas pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN.

Hal ini dimaksudkan agar lembaga-lembaga negara senantiasa mempedomani sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN yang telah ditetapkan dan rakyat dapat mengawasi sejauh mana ketaatan lembaga-lembaga negara tersebut maka atas pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN pertanggungjawabannya bukanlah dalam bentuk laporan pertanggungjawaban yang disertai sanksi hukum, akan tetapi laporan kinerja dari lembaga-lembaga negara kepada rakyat yang difasilitasi oleh MPR dalam suatu forum sidang paripurna MPR (tahunan). Tidak adanya konsekuensi hukum dari MPR terhadap laporan kinerja tersebut, karena hal ini berkaitan dengan arah kebijakan, namun rakyatlah melalui mekanisme demokrasi yang dijamin oleh UUD 1945 seperti Pemilihan Umum yang akan menilai apakah para pemimpin lembaga negara tersebut masih layak untuk dipilih kembali atau tidak.

3.5.2. Korelasi antara Pertanggungjawaban dalam Sistem Pemerintahan Presidensial dan Haluan Negara

Hans Kelsen, dalam bukunya *General Theory of Law and State*, menjelaskan kemiripannya antara sistem Presidensiil dengan Monarki Konstitusional, dimana Presiden dan Raja sama-sama berkuasa, hanya ada perbedaan dalam hal veto, dimana sang raja melakukannya sebelum undang-undang diputuskan oleh Parlemen, sedangkan presidensiil sebaliknya. Akan tetapi Kelsen juga menjelaskan bahwa ada sistem Monarki Konstitusional, yang membuat raja sulit melakukan veto atas sebuah undang-undang yang sudah ada keputusan parlemen. Lebih lanjut Hans Kelsen, menjelaskan bahwa:²⁴³

The presidential republic, in which the chief executive is elected by the people, is modeled upon the constitutional monarchy. The power of the president is the same or greater than that of a constitutional monarch. It is only within the domain of legislation that the president is less powerful than the former. The president has a veto, while the consent of the monarch is necessary before a bill decided upon by parliament acquires the force of law. There are, however, constitutional monarchies in which the monarch has only a veto or where he has lost the possibility of refusing his consent to a parliamentary decision. A characteristic element of the presidential system is that neither the president nor the members of cabinet appointed by him are responsible to parliament; the members of cabinet are subordinated to the president and hold their office at his pleasure.

(Terjemahan bebasnya: Republik dengan sistem Presidensiil, di mana kepala eksekutif dipilih oleh rakyat, dimodelkan pada monarki konstitusional. Kekuatan presiden sama atau lebih besar dari pada raja dalam sistem Monarki konstitusional. Hanya dalam domain undang-undang bahwa presiden kurang berkuasa. Presiden memiliki hak veto, sementara persetujuan dari raja diperlukan sebelum sebuah undang-undang yang diputuskan oleh parlemen memperoleh kekuatan hukum. Namun, ada monarki konstitusional di mana raja hanya memiliki hak veto atau di mana dia tidak dapat menolak mengeluarkan persetujuannya atas keputusan parlemen. Unsur karakteristik dari sistem presidensial adalah bahwa baik presiden maupun anggota kabinet yang ditunjuk olehnya tidak bertanggung jawab kepada parlemen; anggota kabinet tunduk pada presiden dan memegang jabatan mereka atas kehendaknya.)

Pemikiran Hans Kelsen, melihat pada persamaan antara sistem Presidensiil dalam bentuk Pemerintahan Republik, dengan Monarki Konstitusional. Kendati demikian, terdapat beberapa perbedaan, khususnya dalam pembentukan undang-undang. Kelsen juga menjelaskan, Monarki Konstitusional, dibagi 2 karakter dalam legislasi, yakni raja memiliki kekuatan untuk mem-veto atau tidak mempunyai kekuatan dalam mem-veto undang-undang yang diputuskan oleh Parlemen. Pada dasarnya pemikiran, Kelsen ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Presidensiil dilakukan pada negara yang memiliki bentuk pemerintahan Republik.

Phalavi Bogle, yang mencoba mengidentifikasi sistem Presidensiil di Amerika Serikat, menjelaskan bahwa pembentukan sistem Presidensiil didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan, selebihnya ia menjelaskan secara sederhana:

On the other hand, the American Constitution establishes a Presidential type of Government based on the principle of separation of powers. The President is the real executive; elected directly by the people for 4 years. All executive powers are vested in him. He is not responsible to the Lower House, i.e., the Congress. The members of

²⁴³ Hans Kelsen, 1949, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Translated by Anders Wedberg, USA, h. 301

*his Cabinet are not members of the Legislature. They are appointed by the President and therefore, responsible to him.*²⁴⁴

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim²⁴⁵, menguraikan bahwa sistem pemerintahan Presidensiil yang dianut oleh Amerika Serikat dilatar belakangi kebencian terhadap Raja George III, sehingga bentuk negara monarki tidak dikehendaki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balances*.

Pemikiran sistem Presidensiil, yang dimulai dari Amerika Serikat, menjadi sistem yang dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan menekankan pada hubungan antara ketiga kekuasaan. Terdapat beberapa pandangan ahli yang mencoba mengidentifikasi beberapa ciri dari sistem Presidensiil tersebut, diantaranya:

1. Douglas Verney, yang mengidentifikasi beberapa ciri dari sistem Presidensiil, diantaranya:²⁴⁶
 - a. *The Assembly remains an as Assembly only* (Majelis tetap sebagai majelis)
 - b. *The executive is not divided but is a President elected by the people for a definite term at the time of Assembly elections.* (Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih)
 - c. *The Head of Government is Head of State* (Kepala Pemerintahan adalah Kepala Negara)
 - d. *The President appoints heads of departments who are his subordinates* (Presiden mengangkat Kepala Departemen yang merupakan bawahannya)
 - e. *The President is sole executive* (Presiden adalah eksekutif tunggal)
 - f. *Members of the Assembly are not eligible for office in the administration and vice versa* (Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya)
 - g. *The executive is responsible to the constitution* (Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi)
 - h. *The President cannot dissolve or coerce the Assembly* (Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis)
 - i. *The Assembly is ultimately supreme over the other branches of government and there is no fusion of the executive and legislative branches as in a parliament* (Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlemen)
 - j. *The executive is directly responsible to the electorate* (Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih)
 - k. *There is no focus of power in the political system* (Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik).

2. Bagir Manan melihat sistem presidensial yang memiliki ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensial murni dengan pencerminan sistem presidensial yang berlaku di Amerika Serikat, adalah:²⁴⁷

²⁴⁴ Phalavi Bhogle, tanpa tahun, *Constitutional Law*, tanpa penerbit, h. 8

²⁴⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara*, FH UI, Sinar Bakti, Jakarta, h. 177

²⁴⁶ Arend Lijhpart (editor), 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York, h. 40-46

²⁴⁷ Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 49-50

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
 - b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara;
 - c. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congres*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress*;
 - d. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh congress dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
 - e. Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk kedua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut;
 - f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui *impeachment* karena alasan tersangkut *treason, bribery, or other hight crime and misdemeanors* (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).
3. Jimly Asshiddiqie, menjelaskan beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensiil adalah:
1. Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
 2. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya pengkhianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.
 3. Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui 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 perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, perbedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
 6. Tanggungjawab pemerintahan berada di pundak 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*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain

yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem *constitutional state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.²⁴⁸

Ketiga pemikiran para ahli tersebut memiliki kemiripan dalam mengidentifikasi ciri dari sistem Presidensiil. Dalam mengkaji ciri pemerintahan presidensiil sebagaimana diungkapkan oleh Douglas V. Verney, terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia dari perspektif Undang Dasar NRI 1945 (sesudah amandemen), diuraikan sebagai berikut:

1. Majelis tetap sebagai majelis.

Pada Undang-Undang Dasar NRI 1945 Majelis (badan perwakilan) yakni DPR, tetap dalam ranah kekuasaan legislatif, dalam menjalankan fungsinya yakni pembentukan Undang-Undang, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang". Jika dilihat secara mendalam maka rumusan unsur pertama ini menekankan ada ajaran "*separation of power*" oleh Montesquieu. Meskipun dalam ayat (2) ditentukan "setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Namun esensi dasar pemikiran Verney dalam melihat "Majelis tetap sebagai majelis" itu lebih mengacu pada fungsi kekuasaan legislatif.

2. Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih.

Dalam UUD NRI 1945 kekuasaan eksekutif tetap dipegang oleh Presiden, hal ini merujuk pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden. Meskipun Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, namun kedudukan Wakil Presiden untuk membantu Presiden dalam melakukan kewajibannya. Hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) yang menentukan: "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden". Kata "dibantu" secara leksikal sama artinya dengan "diberi sokongan". Dengan demikian fungsi Wakil Presiden hanya sebagai "*supporting*" yang berbeda kedudukannya dengan Presiden yang merupakan "*main*".

3. Kepala Pemerintahan adalah Kepala Negara.

Dalam UUD NRI 1945 hanya dirumuskan bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, dan tidak menyebutkan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Apakah dengan demikian Presiden RI hanya memegang kekuasaan pemerintahan saja atau juga kepala negara? Dalam menjawab hal ini perlu dijabarkan terlebih dahulu justifikasi teoritis, yakni teori kedaulatan rakyat oleh J.J. Rosseau, yang menekankan pada teori perjanjian masyarakat, kemudian dijamin secara konstitusional dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, menentukan: "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Dari ketentuan tersebut, berdampak yuridis pada supremasi konstitusi, karenanya apa yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar dapat memberikan dasar pembenar terkait fungsi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim²⁴⁹, menyatakan, "sebagai

²⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, Konstitusi dan Konstitusionalisme, Op.Cit, h. 162-163

²⁴⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, CV Sinar Bakti, h. 208

kepala negara Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa, ia bertanggungjawab atas segala suka dan duka, pasang surut yang dialami oleh rakyat, bangsa dan negara dalam mencapai kesejahteraan dan ketentraman, keadilan dan kebenaran serta kemajuan dan kecerdasannya”.

Adapun kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara, dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945, dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Pasal 10 : Presiden Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
2. Pasal 11 ayat (1) dan (2) :
 - (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. Pasal 12 : Presiden menyatakan keadaan bahaya.
4. Pasal 13 ayat (1) : Presiden mengangkat duta dan konsul.
5. Pasal 14 ayat (1) dan (2) :
 - (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
 - (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Pasal 15 : Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

Meskipun tidak ada dalam rumusan secara eksplisit di UUD NRI 1945 tentang, namun saat Presiden memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 10 s/d 15 diatas memberikan pengertian bahwa Presiden juga sebagai kepala negara.

4. Presiden mengangkat Kepala Departemen yang merupakan bawahannya.

Hal ini tercantum pada Pasal 17 ayat (2), “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan dan oleh Presiden. Pada Pasal 17 ayat (1), menentukan : “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”. Frasa ayat (1) ini mirip dengan frasa ketentuan Pasal 4 ayat (2) “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Menimbulkan pertanyaan, kata “dibantu” dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (2), apakah memposisikan kedudukan Wakil Presiden dengan Menteri itu sejajar sebagai pembantu Presiden?
Dalam hal ini yang membedakan antara kedudukan tersebut ialah Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menterinya, sedangkan Wakil Presiden tidak diangkat dan tidak dapat diberhentikan oleh Presiden. Kedudukan Wakil Presiden hampir sejajar dengan Presiden, mengingat langsung dipilih oleh rakyat dalam satu paket.
5. Presiden adalah eksekutif tunggal.

Dalam UUD 1945 serta UUD NRI 1945 Presiden mempunyai kebebasan membentuk dan membubarkan suatu Kementerian. Hal ini berbeda dengan parlementer yang mengedepankan kolektif.
6. Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya.

Dalam UUD NRI 1945 dipisahkan antara lembaga-lembaga yang berada di ranah kekuasaan eksekutif serta lembaga di lingkup legislatif, dengan pemisahan tersebut

maka tidak ada rangkap jabatan di eksekutif dan legislatif sekaligus. Meskipun secara praktik dalam jabatan-jabatan eksekutif masih melekat identitas Partai Politik.

7. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
Meningat Indonesia menganut supremasi konstitusi berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, maka Presiden bertanggungjawab berdasarkan UUD NRI 1945 yakni kepada rakyat. Hal ini berbeda pada masa sebelumnya yakni UUD 1945 (sebelum amandemen) Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Pada intinya dalam sistem Presidensial, Presiden tidak dapat diberhentikan ditengah-tengah masa jabatannya, kecuali 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, sesuai Pasal 7 A Undang-Undang Dasar NRI 1945.
8. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis
Meningat kedudukan Eksekutif dan Legislatif itu sejajar atau seimbang, maka dalam Pasal 7 C UUD NRI 1945 Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.
9. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislative seperti dalam sebuah parlemen.
Pada UUD 1945 Presiden dapat diberhentikan oleh MPR setelah diajukan oleh DPR. Dalam UUD NRI 1945 Presiden dapat diberhentikan oleh MPR setelah mendapatkan memorandum dari DPR dan telah diputuskan oleh MK.
10. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih.
Dalam UUD NRI 1945 Presiden bertanggungjawab langsung kepada pemilih, mengingat Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 6 A ayat (1).
11. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.
Pada hakekatnya sistem Presidensial ini menekankan pada keseimbangan antara kekuasaan. Sehingga tidak ada konsentrasi kekuasaan. Namun dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945, memberikan pemahaman bahwa terjadinya "*legislative heavy*", tentunya nuansa demikian tidak sesuai dengan prinsip trias politika itu sendiri. Fenomena ketatanegaraan di Indonesia saat ini menampilkan quasi parlemen tersebut. Padahal secara teori pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan, kekuasaan legislatif itu ditekankan pada pembentukan Undang-Undang. Namun dalam UUD NRI tahun 1945, fenomena tersebut berbeda, misalnya dari beberapa bentuk hubungan antara legislatif dan eksekutif:
 - a. kekuasaan legislasi (membuat undang-undang). Terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*" Pasal 20 ayat (2) "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.*" Sehingga Presiden dikembalikan ke posisi sebagai pelaksana undang-undang, bukan sebagai lembaga pembuat undang-undang. Posisi DPR sebagai pembuat undang-undang ini semakin diperkuat oleh konstitusi dengan Pasal 20 ayat (5): "*Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*" Sehingga prinsip pemisahaan kekuasaan (*Separation of Power*) UUD NRI 1945 telah diakomodir.
 - b. 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.” Dan Pasal 7C “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 7 C mensyaratkan bahwa kedudukan eksekutif dan legislatif itu sejajar. Namun jika dibandingkan mekanisme kontrol DPR dapat memakzulkan (impeachment) Presiden/Wakil Presiden sedangkan Presiden tidak dapat membubarkan/membekukan DPR.

- c. *Pasal 11 ayat (1) “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.” Ayat (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.” Dan Pasal 13 ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.” Ayat (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.” Padahal kewenangan tersebut merupakan kewenangan Kepala Negara (lihat halaman 13).*
- d. *Pasal 14 ayat (2) “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.” Padahal ini merupakan kewenangan kepala negara.*
- e. *Dalam penyeleksian calon hakim agung. Secara atributif, pengangkatan hakim agung dilakukan oleh Komisi Yudisial, sesuai Pasal 24 B ayat (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.”*

Namun Pasal 24 A ayat (3) UUD NRI menentukan “*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.*” Sehingga dalam praktiknya DPR melakukan *fit and proper test* terhadap calon hakim agung yang telah dipilih oleh Komisi Yudisial. Padahal anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 B ayat (4) UUD NRI 1945.

Pengkajian yang dilakukan dengan melihat UUD NRI 1945, dimaksudkan untuk mengetahui lebih lanjut mengenai sistem pemerintahan yang digunakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dikarenakan Menurut K.C. Wheare²⁵⁰ dalam bukunya “*Modern Constitution*” dideskripsikan “*a constitution is used to describe the whole system of government*” (Konstitusi digunakan untuk mendeskripsikan seluruh sistem pemerintahan negara).

CF Strong, berpandangan bahwa eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil atau non parlementer terkadang disebut sebagai eksekutif tetap (*fixed executive*). Pada kenyataannya, lembaga eksekutif semacam ini tidak dapat dipengaruhi oleh tindakan lembaga legislatif.²⁵¹ *Fixed executive* yang dimaksud adalah seorang kepala pemerintahan

²⁵⁰ K.C. Wheare dalam I Dewa Atmadja, 2012, *Hukum Konstitusi*, Op.Cit, h. 43

²⁵¹ CF. Strong, 2015 *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, h. 356

(eksekutif) tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga representatif (legislatif) dalam masa jabatannya meskipun kebijakan-kebijakannya tidak populer sekalipun. Pendapat Strong tersebut juga mengindikasikan adanya pemisahan kekuasaan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, dimana kedua lembaga tersebut tidak dapat saling menjatuhkan maupun mengintervensi satu sama lain, kecuali hanya apabila terdapat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku melalui mekanisme *impeachment*, hal inipun apabila diasumsikan sebagai intervensi, maka intervensi yang demikian ini adalah intervensi yang bersifat insidental dan konstitusional.

Pada pokoknya pula, sistem pemerintahan presidensiil adalah sistem pemerintahan dimana eksekutif tidak bertanggungjawab pada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif.²⁵²

Lebih jauh, Krannenburg dan Sabaroedin menjelaskan sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut: Lembaga eksekutif secara pokok dipisahkan dan bebas dari lembaga perwakilan, Kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi sendiri, yaitu berasal dari pilihan rakyat, sehingga memiliki kekuasaan untuk menentukan sendiri siapa-siapa saja yang dipilih untuk membantu kepala pemerintahan (eksekutif) yaitu para menteri, dan para menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada lembaga representatif/legislatif melainkan langsung kepada Presiden sebagai kepala eksekutif.²⁵³

Pertanggungjawaban eksekutif yang bukan bersifat kebijakan, dan merupakan tanggungjawab yang bersifat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku atau dengan kata lain melalui *impeachment*, *impeachment* dapat difahami sebagai *constitutional emergency brake*, yang memang diperlukan untuk memberikan koridor batasan yang konstitusional bagi kekuasaan eksekutif yang secara natural memiliki fleksibilitas tinggi dalam melaksanakan kekuasaannya tersebut, terutama dalam perannya sebagai kepala pemerintahan (eksekutif).

Dalam hal *impeachment* dimaksud, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam pemerintahan presidensiil, Presiden tetap dapat diberhentikan ditengah jalan melalui mekanisme yang disebut dengan *impeachment*. Tetapi dalam sistem ini dibatasi hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran hukum yang menyangkut tanggungjawab personal, diluar alasan hukum proses tuntutan pemberhentian tidak dapat dilakukan seperti halnya dalam sistem pemerintahan parlementer melalui mekanisme mosi tidak percaya (*vote of censure*), karena itu tidak ada kekhawatiran jika presidennya diberhentikan, dan wakil presiden tampil sebagai pengganti meskipun berasal dari partai yang berbeda.²⁵⁴

3.6. Kemungkinan Diterapkannya Haluan Negara Model GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

²⁵² Widodo Ekatjahjana, 2008, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, h. 16

²⁵³ Krannenburg dan Sabaroedin, 1975, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, h. 102

²⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, h.

3.6.1. Kemungkinan Diterapkannya Haluan Negara Model GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945

Halaman sebelumnya, telah diuraikan mengenai 3 model haluan negara yang ada di Indonesia, Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Wacana mereformulasi haluan negara model GBHN sedang berkembang. Namun terdapat pula opini, yang menganggap GBHN akan bertentangan dengan pemilihan umum secara langsung.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, mengatur bahwa Presiden dapat diberhentikan karena melanggar haluan negara. Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 TAP MPR No. III/MPR/1978 ini menentukan bahwa :

Pasal 3

- (1) Majelis sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan Negara Tertinggi dan pelaksana dari Kedaulatan Rakyat.
- (2) Majelis memilih dan mengangkat Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden untuk membantu Presiden.
- (3) Majelis memberikan mandat untuk melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan Majelis lainnya kepada Presiden.

Pasal 4

Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena :

1. Atas permintaan sendiri.
2. Berhalangan tetap.
3. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Pasal 5

- (1) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.
- (2) Presiden wajib memberikan pertanggung jawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggung jawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang- Undang Dasar atau Majelis.

Pasal 6

Apabila Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk memilih Wakil Presiden.

Pasal 7

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat yang seluruh Anggotanya adalah Anggota Majelis berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara.
- (2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden.
- (3) Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat

menyampaikan memorandum yang kedua.

- (4) Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini, tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/1978 ini, maka mekanisme kesimpulan pemberhentian Presiden akibat melanggar haluan negara, yaitu dengan cara Sidang Istimewa MPR yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis. Pelaksanaan Sidang Istimewa ini dilakukan dengan terlebih dahulu adanya memorandum dari DPR yang melakukan pengawasan pelaksanaan haluan negara oleh Presiden. Memorandum dikeluarkan sebanyak 2 kali, memorandum pertama disampaikan untuk mengingatkan Presiden. Memorandum kedua, dikeluarkan dalam waktu 3 bulan jika Presiden tidak memperhatikan Memorandum pertama DPR. Apabila Presiden tetap mengabaikan memorandum ke 2 dalam waktu 1 bulan setelah memorandum kedua dikeluarkan oleh DPR, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Pasca reformasi, setelah perubahan UUD 1945 maka dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, dalam Pasal 1 menentukan, mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Kondisi demikian mengakibatkan bahwa Presiden tidak lagi dapat diberhentikan oleh MPR, apalagi dikarenakan dengan alasan haluan negara. Hal ini menunjukkan bahwa sebelum perubahan UUD 1945, karakter GBHN bersifat mengikat, sehingga mampu memberhentikan Presiden dari jabatannya. Atas dasar itu, keberadaan GBHN kini, harus disesuaikan dengan kondisi penyelenggaraan negara yang tidak lagi menjadikan Presiden sebagai Mandataris MPR serta pengangkatan dan pemberhentian Presiden dilakukan oleh MPR.

Mengikuti perkembangan kontekstual di masyarakat itu, salah satu poin dari 7 rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, adalah Melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Adapun upaya memunculkan GBHN tetap disesuaikan dengan kondisi kontekstual dalam penyelenggaraan negara. Dengan mendesain GBHN yang tidak mengikat, sehingga tidak memungkinkan pemberhentian Presiden dengan alasan bertentangan dengan GBHN.

Upaya mendesain GBHN semacam itu, demi penghormatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), mengatur prosedur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, seperti:

- Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
- Masa waktu jabatan Presiden dan Wakil Presiden
- Usul pemberhentian
- Sumpah/janji jabatan

Perihal mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, diatur dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945, menentukan:

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.

Perihal Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945, mengenai masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Kemudian berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, berdasarkan Pasal 7B dilakukan dengan cara:

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.

Apabila Presiden berhenti atau diberhentikan, maka digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Namun bila terjadi kekosongan wakil Presiden dalam waktu 60 hari, MPR mengadakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 calon yang diusulkan oleh Presiden. Kemudian jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negara, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Kemudian selambat-lambatnya 30 hari setelah itu MPR mengadakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang pasangan calon residen dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai habis masa jabatannya. Hal ini sesuai dengan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian mengenai sumpah atau janji Presiden diatur dalam Pasal 9 UUD NRI Tahun 1945, yang dilakukan menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan MPR atau DPR. 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

Kondisi penyelenggaraan negara yang mengedepankan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat, merupakan hal yang patut diperhatikan dalam mendesain GBHN di era perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Upaya menghidupkan GBHN yang tidak disertai dengan kewenangan mengangkat dan memberhentikan Presiden, serta menjadikan Presiden sebagai mandataris MPR, merupakan hal yang dapat dilakukan dalam sistem kenegaraan saat ini.

Apalagi desain pengaturan GBHN yang dibuat oleh MPR kedepan, hanya mengatur mengenai garis ideologi dalam penyelenggaraan negara. Dengan kata lain, memuat point umum berupa garis-garis besar ideologi, penyelenggaraan pembangunan nasional, yang merupakan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, tidak akan melunturkan sistem Presidensiil. Ditambah dengan evaluasi terhadap penyelenggaraan GBHN, dilakukan dengan mekanisme laporan kinerja yang dilakukan setiap 1 tahun. Tentunya, implikasi dari laporan kinerja, tidak memberikan sanksi yang mengakhiri jabatan Presiden. Melainkan memberikan masukan dan evaluasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sudah dilakukan oleh Presiden selama satu tahun dan untuk tahun berikutnya. Kemudian, GBHN yang digunakan kedepan sebaiknya menggunakan pola GBHN/PNSB mengingat tujuan negara tidak hanya dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif saja, melainkan kekuasaan legislative dan yudisial. Untuk itu, dengan pola GBHN/PNSB tidak hanya Presiden yang melaporkan kinerja selama 1 tahun, namun semua lembaga negara yang secara khusus kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, juga melakukan hal yang sama. Hal ini menunjukkan semangat gotong royong dalam membangun bangsa dan negara kedepan, yang berkelanjutan dan komprehensif.

Pembentukan haluan negara melalui GBHN oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dinilai akan memberikan penyatuan persepsi mengingat semua warna partai politik mengambil konsensus bersama untuk kepentingan bangsa dan negara dalam hal

perencanaan pembangunan. Adapun pola sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, dapat dilakukan dengan catatan, diantaranya:

PERTAMA, dalam sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN (haluan negara) dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bukan hanya bagi Presiden melainkan bagi semua lembaga-lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar seperti, MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY. Dengan dirumuskan pula kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya maka harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara dapat berjalan

KEDUA, Berbeda dengan Pemilu yang dapat dilaksanakan secara langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, maka pada perumusan Haluan Negara memerlukan lembaga yang mewakili rakyat untuk melaksanakan fungsi tersebut.

KETIGA, Disinilah hadir pentingnya MPR yang merepresentasikan perwakilan rakyat secara keseluruhan karena terdiri atas perwakilan politik (anggota DPR), dan perwakilan daerah (anggota DPD).

KEEMPAT, Keberadaan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN (Haluan Negara) tidak berimplikasi kepada perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Presiden tetap dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, hanya saja pada saat Presiden merumuskan Haluan Pembangunan (RPJMN) harus berdasarkan Haluan Negara yang bersifat pokok yang telah dirumuskan dan ditetapkan terlebih dahulu oleh MPR RI.

KELIMA, Begitu pula dengan lembaga-lembaga negara lain (termasuk MPR sendiri) dalam merumuskan arah kebijakan masing-masing lembaga harus mengacu kepada 'Haluan Negara' yang dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR RI.

KEENAAM, atas pelaksanaan GBHN ini bukanlah laporan pertanggungjawaban, akan tetapi laporan kinerja dari lembaga-lembaga negara kepada rakyat yang difasilitasi oleh MPR RI dalam suatu forum sidang paripurna MPR (tahunan). Tidak ada konsekuensi hukum dari MPR terhadap laporan kinerja tersebut, karena rakyatlah yang akan memberikan penilaian terhadap laporan kinerja lembaga-lembaga Negara apakah sesuai dengan Haluan Negara atau tidak. Tidak adanya konsekuensi hukum dari MPR terhadap laporan kinerja tersebut, karena hal ini berkaitan dengan arah kebijakan, namun rakyatlah melalui mekanisme demokrasi yang dijamin oleh UUD 1945 seperti Pemilihan Umum yang akan menilai apakah para pemimpin lembaga negara tersebut masih layak untuk dipilih kembali atau tidak.

3.6.2. Bentuk Hukum dan Formulasi Haluan Negara

Bentuk hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN, ada 3 wacana pilihan instrument hukum yang digunakan dalam mengatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, diantaranya:

- a) melalui Ketetapan MPR;
- b) diatur dengan undang-undang,
- c) pengaturan dalam UUD;

Tentunya masing-masing instrument yang akan mengatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, memiliki konsekuensi, yang menarik untuk dicermati, dengan uraian pemikiran, sebagai berikut:

Pertama, pengaturan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dalam Ketetapan MPR, sulit untuk dilakukan. Mengingat eksistensi "kekuatan" MPR, tidak sama dengan sebelum amandemen UUD 1945. Dengan adanya perbedaan konstruksi Pasal 1

ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, memunculkan dampak ilmiah mengenai *power* (kekuasaan) MPR tidak sekuat dulu (sebelum amandemen UUD 1945) dikarenakan posisinya sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Hal ini akan berdampak pada kekuatan mengikat produk GBHN yang ditetapkan oleh MPR nantinya. Apalagi adanya Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan kedudukan TAP MPR diatas undang-undang, namun dalam bagian Penjelasan dikhususkan pada ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

Kedua, apabila pengaturan kewenangan GBHN dilakukan dengan menggunakan instrument undang-undang, maka akan memiliki dampak negatif, yaitu undang-undang tersebut dapat di uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Dengan alasan materinya bertentangan dengan UUD, atau dikarenakan UUD tidak mengatur mengenai wewenang MPR menetapkan GBHN. Pengaturan dalam Undang-Undang mengakibatkan pada harmonisasi dengan undang-undang lainnya, dengan UU SPPN (5/2004), UU RPJPN (17/2007), UU Keuangan Negara (17/2003) dan UU Sektor lainnya. GBHN yang ditetapkan tidak akan mengikat dan berlaku untuk semua lembaga negara yang diatur dalam UUD (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY). Mengingat lembaga-lembaga negara yang akan diikat oleh GBHN/PNSB (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY) mendapatkan kewenangan pokok mereka dari UUD, tentu daya ikat GBHN/PNSB yang diatur oleh UU tidak sekuat apabila diatur oleh UUD.

Ketiga, Jika diatur UUD tentu daya ikat terhadap lembaga negara dimaksud lebih kuat oleh karena kewenangan pokok lembaga-lembaga negara tersebut berasal dari UUD dan bukan UU (*constitutional body*).

Berdasarkan 3 kajian yang dilakukan mengenai bentuk hukum yang mengatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, yang paling aman dan efektif ada pada pengaturan dalam UUD. Secara yuridis, apabila pengaturan GBHN dilakukan melalui undang-undang akan memiliki beberapa kelemahan, dibanding pengaturan melalui Undang-Undang Dasar. Perbandingan antara pengaturan GBHN Pengaturan GBHN dalam UUD dan Undang-Undang, diuraikan dalam tabel dibawah ini:

No.	Kategori	DALAM UUD	DALAM UU
1.	Judicial Review	Tidak dapat dilakukan <i>Judicial Review</i>	Pengaturan GBHN/PNSB Dapat dijukan <i>Judicial Review</i> Jika dianggap materinya bertentangan dengan UUD, atau dikarenakan UUD tidak mengatur mengenai wewenang MPR menetapkan GBHN
2.	Harmonisasi	Seluruh UU secara otomatis harus menyesuaikan dengan pengaturannya apabila GBHN/Pembangunan Nasional Semesta	Membutuhkan perubahan dan harmonisasi satu persatu UU apabila GBHN/PNSB diatur dalam level UU yaitu : UU SPPN (5/2004), UU RPJPN

		Berencana (PNSB) diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.	(17/2007), UU Keuangan Negara (17/2003) dan UU Sektor lainnya.
3.	Daya Ikat	GBHN/PNSB yang disusun oleh MPR akan mengikat dan berlaku untuk semua lembaga negara yang diatur dalam UUD (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY). Jika diatur UUD tentu daya ikat terhadap lembaga negara dimaksud lebih kuat oleh karena kewenangan pokok lembaga-lembaga negara tersebut berasal dari UUD dan bukan UU (<i>constitutional body</i>).	Mengingat lembaga-lembaga negara yang akan diikat oleh GBHN/PNSB (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY) mendapatkan kewenangan pokok mereka dari UUD, tentu daya ikat GBHN/PNSB yang diatur oleh UU tidak sekuat apabila diatur oleh UUD.

Mengingat betapa pentingnya keberadaan “haluan negara” model GBHN/PNSB dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan, maka keberadaannya perlu dicantumkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar. Terdapat beberapa keunggulan dari GBHN/PNSB, diantaranya:

1. Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan haluan negara dan haluan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN dan PNSB, maka ada parameter yang dapat digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan setiap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya.
2. GBHN dan PNSB secara substantif mengandung penetapan kebijakan nasional tentang haluan negara dan pembangunan nasional serta pembangunan daerah secara integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan di berbagai sektor.
3. Di dalam GBHN dan PNSB, juga dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bagi lembaga-lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Dasar. Dengan dirumuskannya kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya tersebut maka harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan bernegara kita.

3.6.3. Konsekuensi Hukum Penyelenggaraan Haluan Negara

Penyelenggaraan haluan negara model GBHN kedepan, diikuti dengan evaluasi. Evaluasi dilakukan terhadap kinerja dari lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, diantaranya MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan dan Komisi Yudisial. Dengan demikian, masing-masing lembaga negara melaporkan kinerjanya dalam sidang tahunan MPR tentang pelaksanaan GBHN.

Pengaturan Laporan Kinerja para lembaga negara, selama ini sebenarnya sudah diatur dalam Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, khususnya dalam Pasal 155, yang menentukan:

- (1) Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
- (3) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.
- (4) Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

MPR menyadari upaya laporan kinerja dimaksudkan untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 oleh lembaga negara. Mengingat konstruksi GBHN dalam TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan, memiliki 3 visi dalam hal pembangunan, yakni:

1. **Visi Ideal**, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945
2. **Visi Antara** yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020
3. **Visi Lima Tahunan** sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dengan demikian, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh lembaga negara, perlu dikonkritkan melalui instrument hukum GBHN.

Pasal 156 Tata Tertib MPR, menentukan bahwa MPR membuat laporan kinerja berdasarkan hasil pelaksanaan program dan kegiatan serta laporan pengelolaan penggunaan anggaran setiap akhir tahun anggaran. Kemudian Laporan itu dapat diakses oleh publik dengan difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal MPR. Berkaitan dengan evaluasi terhadap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, dapat dilakukan dengan mengkaji kewenangan, pelaksanaan kewenangan, serta ideologi dan tujuan negara. Seperti yang dapat digambarkan dalam tabel dibawah ini:

Lembaga Negara	Kewenangan	Pelaksanaan Wewenang selama 1 tahun
MPR	mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara

	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;	
	melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
Presiden	mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara

	Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	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	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	Presiden menyatakan keadaan bahaya.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	mengangkat duta dan konsul.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	memberi grasi dan rehabilitasi	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	memberi amnesti dan abolisi	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
DPR	Membahas Rancangan Undang-Undang bersama Presiden	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	Memberi persetujuan kepada Presiden dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	Memberi pertimbangan kepada	Laporan kinerja dan Evaluasi

	Presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi.	berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	Menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
DPD	Mengajukan RUU 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.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; Serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
	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	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
BPK	Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara

MA	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.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
KY	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.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara
MK	Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.	Laporan kinerja dan Evaluasi berdasarkan GBHN yang merupakan penjabaran Ideologi dan tujuan negara

Urgensi GBHN dalam penyelenggaraan negara begitu penting, mengungat esensinya sebagai pedoman perencanaan pembangunan. RM.AB Kusuma, mengatakan bahwa mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari. Dengan sistem ini panitia yakin, bahwa undang-undang dasar senantiasa dapat disesuaikan dengan aliran jaman.²⁵⁵

3.6.4. Perubahan ke-V UUD 1945 Secara Terbatas

Satu-satunya cara dalam menghidupkan kembali GBHN oleh MPR, adalah dengan Perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 secara terbatas. Hal ini dikarenakan apabila kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN hanya diatur dalam undang-undang maka menimbulkan, beberapa problem, yaitu:

1. Pengaturan GBHN/PNSB Dapat diajukan *Judicial Review* atau uji materi ke Mahkamah Konstitusi Jika dianggap materinya bertentangan dengan UUD, atau dikarenakan UUD tidak mengatur mengenai wewenang MPR menetapkan GBHN

²⁵⁵ RM.A.B Kusuma, 2009, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, *Op.Cit* h. 362

2. Membutuhkan perubahan dan harmonisasi satu persatu Undang-Undang apabila GBHN/PNSB diatur dalam level Undang-Undang yaitu: Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Sektor lainnya.
3. Mengingat lembaga-lembaga negara yang akan diikat oleh GBHN/PNSB (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY) mendapatkan kewenangan pokok mereka dari UUD, tentu daya ikat GBHN/PNSB yang diatur oleh UU tidak sekuat apabila diatur oleh UUD.

Berbeda halnya dengan diatur dalam Undang-Undang Dasar, maka terdapat beberapa keunggulan, diantaranya:

- Tidak dapat dilakukan *Judicial Review*
- Seluruh UU secara otomatis harus menyesuaikan dengan pengaturannya apabila GBHN/PNSB diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.
- GBHN/PNSB yang disusun oleh MPR akan mengikat dan berlaku untuk semua lembaga negara yang diatur dalam UUD (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY). Jika diatur UUD tentu daya ikat terhadap lembaga negara dimaksud lebih kuat oleh karena kewenangan pokok lembaga-lembaga negara tersebut berasal dari UUD dan bukan UU (*constitutional body*).

Penggunaan instrument UUD, dalam hal pemberian kewenangan dalam pembentukan GBHN, di latar belakang pada pemikiran:

1. Tidak tepatnya, menggunakan undang-undang sebagai instrument mengatur wewenang MPR dalam pembentukan GBHN, mengingat kewenangan MPR merupakan kewenangan konstitusional serta memiliki kewenangan atribusi. Sehingga tidak tepat apabila sebagian wewenangnya diatur dalam undang-undang yang mengesahkan kewenangan MPR diberikan oleh Presiden dan DPR (kewenangan delegasi). Disamping itu, diatur dengan undang-undang juga memberikan ruang *judicial review* ke MK.
2. Apabila GBHN menggunakan langsung ketetapan MPR, tanpa diatur dalam UUD atau UU, menjadi persoalan dari perspektif dasar MPR menetapkan GBHN saat ini.

Dengan demikian, instrument hukum yang memberikan dasar terhadap GBHN, sebaiknya menggunakan instrument hukum UUD, melalui perubahan kelima Undang-Undang Dasar NRI 1945 dengan cara amandemen terbatas. Pembatasan amandemen dapat dilakukan, mengingat Pasal 37 ayat (2) UUD NRI 1945, menentukan:

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

Frasa "ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya", menunjukkan adanya pembatasan yang dapat dilakukan. Adanya peluang dilakukan dari amandemen terbatas Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, sepanjang tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, mempertahankan NKRI, dan menyempurnakan sistem presidensiil. Hal ini terkuak pada Sidang Tahunan MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:

1. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);

4. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan
5. Sepakat untuk menempuh cara *adendum* dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Dengan demikian, amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002 saat ini dilakukan untuk mempertegas sistem Presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan stabil demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia yang pada tahun 1945 telah dipilih oleh pendiri negara ini. Karenanya apabila ada keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN, agar jangan sampai ciri presidensiil menjadi hilang. Untuk diwujudkan perubahan UUD 1945, maka harus mengikuti mekanisme formal yang diatur dalam :

- Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, dapat diuraikan alur perubahan terbatas, yakni:

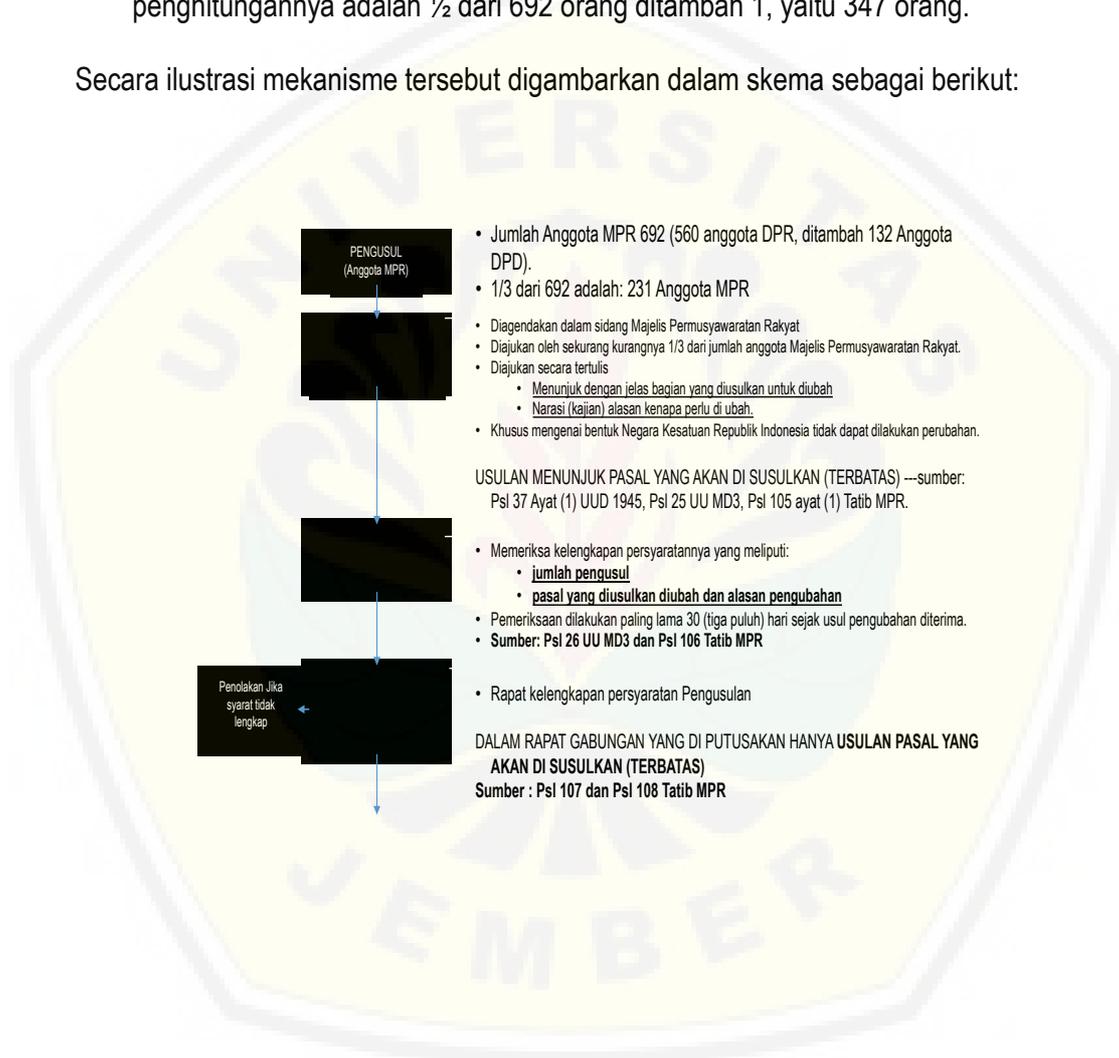
- a. Pengusul dengan alokasi jumlah 1/3 dari 692 anggota MPR (560 anggota DPR, dan 132 anggota DPD), dengan demikian minimal 231 anggota MPR yang mengusulkan perubahan terbatas ini.
- b. Usul Perubahan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945, berdasarkan Pasal 37 ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 25 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 105 ayat (1) Tata Tertib MPR, diuraikan beberapa tahapan terlebih dahulu, yakni
 - Diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - Diajukan oleh sekurang kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - Diajukan secara tertulis, yang berisikan:
 - Menunjuk dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah
 - Narasi (kajian) alasan kenapa perlu di ubah.
 - Sebagaimana diketahui Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.
- c. Berdasarkan Pasal 26 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Pasal 106 Tata Tertib MPRPimpinan MPR:
 - Memeriksa kelengkapan persyaratannya yang meliputi:
 - jumlah pengusul
 - pasal yang diusulkan diubah dan alasan pengubahan
 - Pemeriksaan dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul pengubahan diterima.
- d. Berdasarkan Pasal 107 dan Pasal 108 Tata Tertib MPR, Rapat Gabungan Pimpinan MPR Dengan Pimpinan Fraksi dan Kelompok, Anggota, membahas kelengkapan persyaratan Pengusulan serta memutuskan Usulan Pasal yang akan disusulkan (terbatas)
- e. Sidang Paripurna yang berdasarkan Pasal 29 UU MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 110 Tata Tertib MPR, dilakukan untuk:
 - Mendengarkan Penjelasan usulan Pengusul yang diajukan beserta alasannya;
 - Pandangan Fraksi dan kelompok anggota MPR terhadap usul pengubahan; dan
 - Membentuk panitia ad hoc untuk mengkaji usul pengubahan dari pihak pengusul.
- f. Panitia Adhoc kemudian Mengkaji usul pengubahan dari pihak pengusul yang waktunya disepakati dalam Sidang Paripurna MPR. Tentunya Panitia Ad Hoc hanya mengkaji Usulan merujuk Pasal yang akan di susulkan (Terbatas). Hal ini didasarkan Pasal 30 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 111 Tata Tertib MPR
- g. Sidang Paripurna, akan membahas beberapa hal, diantaranya:

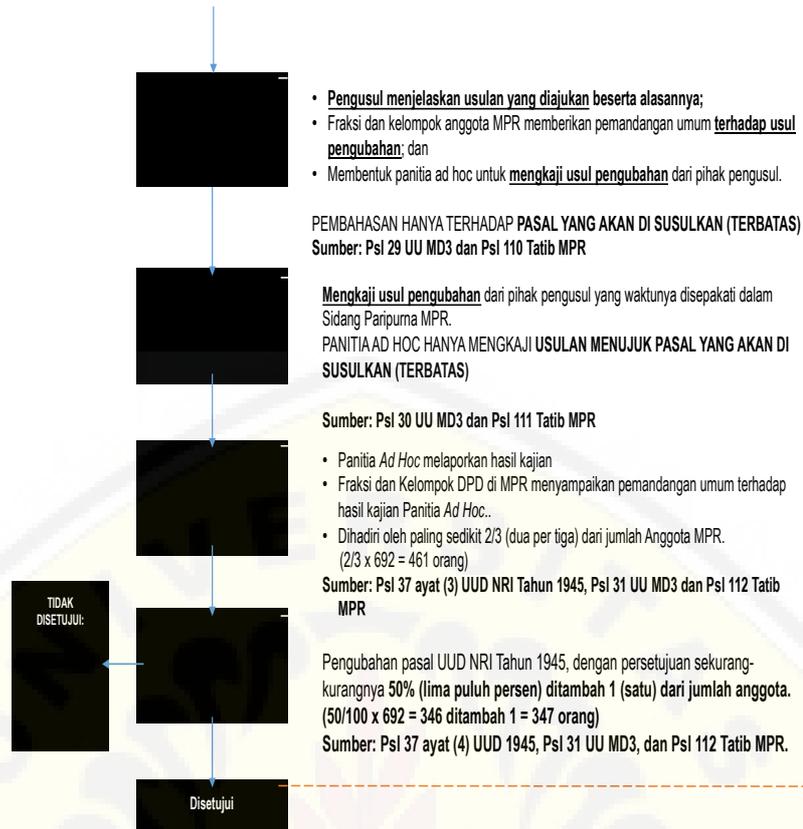
- Panitia *Ad Hoc* melaporkan hasil kajian
- Fraksi dan Kelompok DPD di MPR menyampaikan pandangan umum terhadap hasil kajian Panitia *Ad Hoc*..
- Dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Anggota MPR. Dengan hitungan 2/3 dari 692 orang, yakni 461 orang.

Hal ini sesuai dengan Pasal 37 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 31 UU MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Psl 112 Tata Tertib MPR.

- h. Pengambilan Keputusan, yang berdasarkan Pasal 37 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 31 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 112 Tata Tertib MPR, maka Pengubahan pasal UUD NRI Tahun 1945, dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota. Dengan demikian, pola penghitungannya adalah 1/2 dari 692 orang ditambah 1, yaitu 347 orang.

Secara ilustrasi mekanisme tersebut digambarkan dalam skema sebagai berikut:





Perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945, dilakukan secara terbatas pada Pasal 3 UUD NRI 1945. Dengan rincian sebagai berikut:

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan:

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

Menjadi,

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan garis-garis besar daripada 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.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang

Dengan demikian, terdapat 2 ayat yang ditambah dari Pasal 3 UUD NRI tahun 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan garis-garis besar daripada

haluan negara, dilatar belakangi pemikiran ketiadaan dokumen haluan negara saat ini, maka MPR harus diberi kewenangan konstitusional untuk membentuk dan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara sebagai dokumen haluan negara untuk penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti yang luas (meliputi semua cabang kekuasaan negara dan bukan cabang eksekutif dibawah pimpinan Presiden semata). Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang. Dilatar belakangi dengan makna frasa “diatur dengan” pada ayat (5) artinya, pengaturan lebih lanjut mengenai kedudukan dan pelaksanaan wewenang MPR diatur dalam undang-undang tersendiri. (tidak seperti sekarang ini, pengaturan tentang MPR terdapat di dalam UU No.17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Agar memudahkan pemahaman maka dibuat dalam bentuk tabel berikut ini:

No.	UUD 1945	Usulan Perubahan Kelima	Keterangan
1.	BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	Tetap
2.	Pasal 3	Pasal 3	Tetap
3.	(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar	(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar	Tetap
4.	(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden	(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara	Berubah Mengingat ketiadaan dokumen haluan negara saat ini, maka MPR harus diberi kewenangan konstitusional untuk membentuk dan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara sebagai dokumen haluan negara untuk penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti yang luas (meliputi semua cabang kekuasaan negara dan bukan cabang eksekutif dibawah pimpinan Presiden semata).
5.	(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden	(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden	Berubah: Berasal dari Ayat (2) lama menjadi ayat (3) Usulan perubahan

	dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.		
6.		(4)Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.	Berubah Berasal dari ayat (3) yang lama
7.		(5)Ketentuan lebih lanjut mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang	Berubah Makna Frasa “diatur dengan” pada Ayat (5) artinya, pengaturan lebih lanjut mengenai kedudukan dan pelaksanaan wewenang MPR diatur dalam undang-undang tersendiri. (tidak seperti sekarang ini, pengaturan tentang MPR terdapat di dalam UU No.17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

BAB IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Ada 3 macam haluan negara di Indonesia, yang ada pada era UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD NRI 1945 (setelah amandemen), yaitu Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perbedaan yang sangat signifikan antara GBHN/PNSB, GBHN dan SPPN ada pada Subyek yang diatur. GBHN/PNSB mengatur semua lembaga negara dalam kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudisial, sedangkan pola GBHN dan SPPN hanya kekuasaan eksekutif saja.

Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, mengakibatkan GBHN yang selama ini berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional, ditiadakan, kemudian memunculkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Praktik ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945 dibuat satu 'sistem perencanaan pembangunan nasional' dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), yang ditindaklanjuti dengan: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) dan Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D).

Secara praktek terdapat beberapa kelemahan dari sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN), diantaranya:

1. RPJM Nasional bersifat *executive centris* yaitu menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif (tidak mengatur lembaga negara lain seperti legislatif dan yudikatif). Sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) UU SSPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Apabila secara fakta, ternyata ada substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang lainnya yang melarang hal tersebut.
2. Kendati RPJPN dibuat dengan undang-undang, sedangkan RPJMN dibuat dengan Perpres, namun bisa saja RPJMN tidak bertentangan namun mengurangi atau memperluas substansi dari RPJPN.
3. Disamping itu, kemungkinan RPJMN tidak mengikuti RPJPN, dapat juga dikarenakan ada anggapan bahwa RPJPN yang dibuat oleh Presiden dan DPR sebelumnya memiliki pandangan politik yang berbeda dengan Presiden yang sedang menjabat. Hal ini akan memunculkan ketidakberlanjutannya program yang ditetapkan dalam RPJPN.
4. Sangat dimungkinkan Presiden dan DPR yang berkuasa akan mengubah undang-undang RPJPN, sebelum Undang-Undang RPJPN yang sudah ada selesai masa berlakunya. Apalagi Presiden yang sedang menjabat memegang mayoritas suara partai politik di Senayan.
5. Terdapat fakta, bahwa visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) terpilih. Maka, sering terjadi perbedaan implementasi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Sama halnya dengan RPJM Nasional, secara praktik RPJM Daerah yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM

Nasional, apalagi tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya. Ditambah dengan data saat ini, menunjukkan adanya 415 Kabupaten, 93 Kota dan 34 Provinsi saat ini di Indonesia. Menjadi lebih ironis, ketika masing-masing kepala daerah ditingkat kabupaten/kota berbeda warna partai dengan kepala daerah Provinsi dan Presiden. Karenanya egoism masing-masing kepala daerah bisa terjadi dalam menetapkan RPJMD.

6. Disamping itu, kemungkinan RPJMD tidak mengikuti RPJPD, dapat juga dikarenakan ada anggapan bahwa RPJPD yang dibuat oleh Kepala Daerah dan DPRD sebelumnya memiliki pandangan politik yang berbeda dengan Presiden yang sedang menjabat.
7. Selain itu, RPJPD diatur dengan Peraturan Daerah sedangkan RPJMD dibuat dengan Peraturan Kepala Daerah. Akan memunculkan pertanyaan siapa yang akan mengevaluasi Perkada tidak sesuai dengan Perda tersebut.
8. Sangat dimungkinkan Kepala Daerah dan DPRD yang berkuasa akan mengubah Peraturan Daerah RPJPD, sebelum Peraturan Daerah RPJPD yang sudah ada selesai masa berlakunya. Apalagi Kepala Daerah yang sedang menjabat memegang mayoritas suara di DPRD.

Kelemahan yang membuat tidak efektif haluan negara, sehingga diperlukan upaya menghidupkan GBHN melalui ketetapan MPR. Mengingat penyelenggaraan pembangunan nasional dari pusat ke daerah, dan antar pemimpin sebelum dan sesudah tidak boleh dilakukan secara parsial, melainkan berkelanjutan.

Mengembalikan GBHN sebagai haluan negara, merupakan suatu hal yang mampu menjamin penyelenggaraan pembangunan dilakukan secara merata dan berkelanjutan. Tentunya GBHN yang dimaksud adalah model Garis-Garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB). Melalui GBHN, maka MPR kembali diharapkan kembali memiliki kewenangan menetapkan GBHN.

Pentingnya kehadiran MPR yang merepresentasikan perwakilan rakyat secara keseluruhan karena terdiri atas perwakilan politik (anggota DPR), dan perwakilan daerah (anggota DPD). GBHN yang dibentuk, merupakan suatu bentuk reformulasi yang dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bukan hanya bagi Presiden melainkan bagi semua lembaga-lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar seperti, MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY.

Dengan dirumuskan pula kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya maka harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara dapat berjalan. Keberadaan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN (Haluan Negara) tidak berimplikasi kepada perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Mengingat, Presiden tetap dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, hanya saja pada saat Presiden merumuskan Haluan Pembangunan (RPJMN) harus berdasarkan Haluan Negara yang bersifat pokok yang telah dirumuskan dan ditetapkan terlebih dahulu oleh MPR RI. Atas pelaksanaan GBHN ini akan dilakukan laporan kinerja, bukan laporan pertanggungjawaban, seperti pada sebelum perubahan UUD NRI 1945, yang difasilitasi oleh MPR RI dalam suatu forum sidang paripurna MPR (tahunan).

Tidak ada konsekuensi hukum dari MPR terhadap laporan kinerja tersebut, karena rakyatlah yang akan memberikan penilaian terhadap laporan kinerja lembaga-lembaga Negara apakah sesuai dengan Haluan Negara atau tidak. Tidak adanya konsekuensi hukum dari MPR terhadap laporan kinerja tersebut, karena hal ini berkaitan dengan arah kebijakan, namun rakyatlah melalui mekanisme demokrasi yang dijamin oleh UUD 1945 seperti Pemilihan Umum yang akan menilai apakah para pemimpin lembaga negara tersebut masih layak untuk dipilih kembali atau tidak. Dengan begitu, tidak ada hal-hal yang dianggap

bertentangan dengan sistem Presidensiil yang dianut dalam UUD NRI 1945, karena tidak diakhiri dengan pemberhentian Presiden, seperti sedia kala.

Satu-satunya cara dalam menghidupkan kembali GBHN oleh MPR, adalah dengan Perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 secara terbatas. Dengan menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. Melalui perubahan UUD kelima secara terbatas, akan menghindari *Judicial Review*, memudahkan harmonisasi dan mengikat semua lembaga negara. Ketimbang pemberian kewenangan kepada MPR untuk menetapkan GBHN dilakukan melalui undang-undang.

4.2 Saran

Secara umum terdapat beberapa saran, yaitu:

Pertama, harus ditegaskan bahwasanya GBHN merupakan kewenangan MPR, karena kedudukan MPR adalah tertinggi berdasarkan kewenangannya; Kedua, adanya bentuk kejelasan bentuk GBHN dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Adanya pengaturan di dalam Undang-Undang yang khusus mengenai MPR dan didalam Undang-Undang itu memberikan spesifikasi tertentu mengenai GBHN, GBHN harus jelas mulai dari konsepsi sampai dengan bagaimana mengimplementasikannya. namun demikian, tanpa adanya kesamaan visi atau lembaga negara mengakibatkan ketidak harmonisan dalam bagaimana mengimplementasikan rencana pembangunan sehingga akan berimplikasi pada pandangan dunia terhadap Indonesia dan kekuatan nasional oleh karena itu GBHN menjadi suatu media agar terwujud sinkronisasi antar lembaga-lembaga negara

Selanjutnya, secara lebih konkrit diperlukan tindakan MPR dalam melakukan amandemen Ke-5 secara terbatas terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Adapun perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 hanya pada Pasal 3 UUD NRI 1945. Dengan rincian sebagai berikut:

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan:

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

Menjadi,

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan garis-garis besar daripada 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.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang

DAFTAR PUSTAKA

Literatur:

1. Abdul Mukti Fajar, 2003, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, In-TRANS, Malang;
2. Abdul Mukthie Fadjar, 2006, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta;
3. Andrews, William G. 1963, Constitutions and Constitutionalism, D. Van Nostrand Company, inc., Princeton- New Jersey;
4. Arend Lijhpart (ed.), 1992, Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, New York;
5. Aristotle, 1999, Politics, Translated by Benjamin Jowett, Batoche Books, Kitchener;
6. B. Arief Sidharta, , "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004;
7. Bagir Manan, 2003, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: FH UII Press;
8. Brewster, R. Wallace, 1963, Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions, Houghton Mifflin Company, Boston;
9. CST. Kansil, 1986, Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Governmet) Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara, Erlangga;
10. Dicey, A.V. 1987, Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution, Fifth edition, London, Macmillan And Co., Limited New York: The Macmillan Company;
11. Friedrich, Carl J., 1950, Constitutional Government and Democracy, Ginn and Company;
12. Ginsburg, Tom dan James Melton, The Netherlands Constitution: Implications for Countries in Transition, Makalah yang dipersiapkan dalam International IDEA on the Occasion of the Bicentennial Anniversary of the Constitution of the Netherlands tahun 2015;
13. Glendon, Mary Ann, Michael Wallace Gordon, Christopher Osakwe, 1994, Comparative Legal Traditions, Text, Materials and Cases on the Civil and Common Law Traditions, with special Reference to French, German, English and European Law, West Publishing Co, St. Paul – Minnesota;
14. Hamilton atau Madison, The Federalist 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari 1788;
15. Harjono, 2009, Transformasi Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta;
16. I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, Sudarsono, 2015, Teori Konstitusi, Setara Press;
17. I Dewa Gede Atmadja, 2012, Ilmu Negara "Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan", Setara Press, Malang;
18. Inu Kencana Syafie, 2011, Sistem Pemerintahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta;
19. Isjwara, FJ, 1980, Pengantar Ilmu Politik, Cetakan ke-7, Bina cipta, Bandung;
20. Ismail Suny, 1978, Pembagian Kekuasaan Negara, Aksara Baru, Jakarta;
21. Jacobsen dan Lipman, dalam Isjwara, F, 1980, Pengantar Ilmu Politik, Cetakan ke-7, Bina cipta, Bandung;
22. Jimly Asshiddiqie, 2006, Konstitusi dan Konstitusionalisme;
23. Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara;
24. Jimly Asshiddiqie, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Konstitusi Press, Jakarta;
25. Joeniarto, 1984, Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara. Bina Aksara, Jakarta;
26. Kelsen, Hans, 1949, General Theory of Law and State, Harvard University Press, Translated by Anders Wedberg, USA;
27. Kollman, Ken, 2015, The American Political System, W. W. Norton & Company, Inc.;

28. Kousulas, George, 1968, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont;
29. Krannenburg dan Sabaroedin, 1975, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita;
30. Kuntjoro Purbopranoto, 1960, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya;
31. Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung;
32. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta;
33. Markoff, John, 2002, *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan dan Perubahan Sosial (terjemahan)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta;
34. Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State;
35. Miriam Budiardjo, 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta;
36. Moh Koesnardi, Bintan R Saragih, 1988, *Ilmu Negara, Gaya Media Pertama*, Jakarta;
37. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, CV Sinar Bakti;
38. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara*, FH UI, Sinar Bakti, Jakarta;
39. Mueller, Dennis C., 1996, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press;
40. Nasroen, M., 1986, *Asal Mula Negara*, Aksara Baru;
41. Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan ke 2, Ghalia Indonesia, Jakarta
42. Peters, A.A.G. dan Koesriani S, 1990, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Jakarta": Pustaka Sinar Harapan;
43. Phalavi, Bhogle, tanpa tahun, *Constitutional Law*, tanpa penerbit;
44. Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya;
45. Renan, Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation? (Dialih bahasakan oleh Sunario, 1968, menjadi Apakah Bangsa Itu?)* Erlangga;
46. RM.A.B Kusuma, 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan, Badan Penerbit FH Universitas Indonesia, Edisi Revisi)*;
47. Rousseau, Jean Jacques, 1986, *Kontrak Sosial (terjemahan)*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986;
48. Sjachran Basah, 1989, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Penerbit Alumni, Bandung;
49. Sjahan Basah, 1994, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung;
50. Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1998;
51. Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi [Jilid I Cetakan III] ,Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi 1964*;
52. Strong, CF, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk (terjemahan)*, Nusa Media, Bandung;
53. Targonski, Rosalie (ed.), 2000, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat (terjemahan)*;
54. Vile, M.J.C., 2007, *Politics in the USA (6th. ed)*, Routledge;
55. Widodo Ekatjahjana, 2008, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung;

Laman:

1. Acton, Lord (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya yang ditujukan pada Archbishop Mandell Creighton (tertanggal 5 April 1887) diunduh dalam <http://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html> diakses tanggal 20 Juli 2017;
2. Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/haluan>, diakses tanggal 25 Juli 2017;
3. <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/constitution> diakses tanggal 28 Juli 2017
4. <http://www.auswaertiges-amt.de/>
5. <http://www.bmas.de/>
6. <http://www.bmbf.de/>
7. <http://www.bmel.de/>
8. <http://www.bmfsfj.de/>
9. <http://www.bmg.bund.de/>
10. <http://www.bmi.bund.de/>
11. <http://www.bmfv.de/>
12. <http://www.bmub.bund.de>
13. <http://www.bmvg.de>
14. <http://www.bmvi.de/>
15. <http://www.bmwi.de/>
16. <http://www.bmz.de>
17. <http://www.bundesfinanzministerium.de/>
18. <http://www.Bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html#doc5981294bodyText1>
19. <http://www.dw.com/id/peran-presiden-jerman-kekuasaan-kecil-tapi-pekerjaan-ribet/a-5745848>
20. <http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html>
21. <http://www.ushistory.org/gov/6a.asp>
22. <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/breg/federal-government-function-and-constitutional-basis-acting-in-accordance.html?nn=393254>
23. <https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny>
24. <https://www.Bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats>
25. <https://www.congress.gov/resources/display/content/About+the+Federalist+Papers>
26. <https://www.government.nl/government/members-of-cabinet/mark-rutte>
27. <https://www.government.nl/ministries>
28. <https://www.house.gov/content/learn/>
29. <https://www.houseofrepresentatives.nl/cabinet>
30. <https://www.houseofrepresentatives.nl/coalition-vs-opposition>
31. <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/democracy-netherlands>
32. <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>
33. <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>
34. Jimly Assididqie, Gagasan Dasar Tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Makalah, <http://www.jimly.com/makalah>. diakses tanggal 3 Maret 2014;
35. Kompas.com, 06 November 2014, Pemuda Pancasila Minta UUD 1945 Kembali ke Naskah Asli, <http://regional.kompas.com/read/2014/11/06/21410761/Pemuda.Pancasila.Minta.UUD.1945.Kembali.ke.Naskah.Asli>, diakses tanggal 10 Juli 2017;
36. Liputan6.com, 29 Februari 2016, Ahmad Basarah: Wujudkan GBHN Perlu Amandemen Terbatas UUD 1945, <http://news.liputan6.com/read/2448015/ahmad-basarah-wujudkan-gbhn-perlu-amandemen-terbatas-uud-1945>;

37. Republika.co.id, 25 Januari 2017, Mahfud:Tidak Mudah Kembali ke UUD 1945, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/25/okcf5w365-mahfud-tidak-mudah-kembali-ke-uud-1945>, diakses tanggal 10 Juli 2017;
38. sindonews.com, 28 Oktober 2012, Indonesia harus kembali ke UUD 45 yang asli , <https://nasional.sindonews.com/read/683392/15/indonesia-harus-kembali-ke-uud-45-yang-asli-1351412130>, diakses tanggal 10 Juli 2017;
39. Universitas Padjajaran, Setelah 4 Kali Diubah, Perlukah Amandemen UUD Lagi?, <http://news.unpad.ac.id/?p=38645>, diakses tanggal 27 Juli 2017;
40. [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Chancellor/ node.html;jsessionid=5D8F19EA6B0AF6FD30B63686D73F706F.s2t1](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Chancellor/node.html;jsessionid=5D8F19EA6B0AF6FD30B63686D73F706F.s2t1)

Konstitusi

1. UUD 1945;
2. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Konstitusi Amerika Serikat;
4. Undang-Undang Dasar Perancis Republik V;
5. Undang-Undang Dasar Belanda;
6. Hukum Dasar Jerman.

Dokumen Hukum

Apportionment Act tahun 1911 (Public Law 62-5) Disahkan oleh Sidang Kongres ke-62, dan berlaku tanggal 4 Maret 1913.