

KONSTITUSI DAN PEMBANGUNAN

Mei Susanto¹

Abstrak

Artikel ini menjelaskan hubungan antara konstitusi dan pembangunan, mengingat seringkali keduanya dianggap tidak memiliki keterkaitan secara langsung. Dengan menjadikan UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan sebagai objek pembahasan, diperoleh gambaran penting bahwa konstitusi memiliki peranan penting dalam pembangunan yaitu sebagai penjamin perubahan yang teratur dan perekayasa pembangunan yang tertinggi dalam bidang politik, sosial dan ekonomi. Dampaknya dapat terlihat dengan adanya pembangunan pemerintahan dan masyarakat yang demokratis, pembangunan penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia, pembangunan hukum, dan pembangunan kesejahteraan rakyat secara lebih baik dibandingkan dengan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Selain itu, dianutnya model *directive principle* sebagai pengarah pembangunan dalam konstitusi beberapa negara seperti Konstitusi Irlandia, Konstitusi India dan Konstitusi Filipina, dapat dijadikan *rule model* untuk memasukkan haluan negara secara lebih lengkap dan komprehensif dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: haluan negara, prinsip-prinsip pengarah, konstitusi, pembangunan, UUD NRI Tahun 1945.

Constitution and Development

Abstract

This article discussion the relationship between the constitution and development, since they are often regarded as having no direct linkage. By using the 1945 Constitution of Indonesia after amendment as the object of discussion, obtained an important description is that the constitution has an important role in the development as the guarantor of regular change and the highest development engineer in the political, social and economic fields. The impact can be seen with the development of democratic government and society, the development of respect and fulfillment of human rights, development of law, and development of the people's welfare better than the 1945 Constitution of Indonesia before amendment. In addition, the adoption of the directive principle model as the directive of development in the constitution of several countries such as the Ireland Constitution, the India Constitution, and the Philippines Constitution, can be used as a rule model to incorporate the state guidelines more fully and comprehensively in the 1945 Constitution of Indonesia.

Keywords: *state guidelines, directive principle, constitution, development, the 1945 Constitution of Indonesia.*

PENDAHULUAN

¹ Dosen Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung, m.susanto@unpad.ac.id, S.H. (Universitas Padjadjaran) dan M.H. (Universitas Indonesia).

Konstitusi² sebagai kaidah hukum tertinggi sebuah negara sering kali dianggap tidak memiliki relasi secara langsung dalam pembangunan negara. Pandangan tersebut muncul disebabkan konstitusi dianggap sebagai konsep dari norma-norma yang abstrak, sementara pembangunan negara adalah sebuah konsep yang teknokratik³ alias teknis. Sebagai contoh, ketika Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 Sebelum Perubahan mengatur adanya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan garis-garis besar haluan negara (GBHN) dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), maka TAP MPR tentang GBHN itulah yang dianggap sebagai dokumen hukum pembangunan, bukan UUD 1945. Hal yang tidak jauh berbeda setelah UUD Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dilakukan perubahan yang menghapus kewenangan MPR membentuk GBHN, dan kemudian muncul bentuk hukum perencanaan pembangunan negara dalam bentuk Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN) dan Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Perpres RPJMN), maka bentuk hukum UU SPPN, UU RPJPN dan Perpres RPJMN inilah yang disebut dengan dokumen hukum mengenai pembangunan negara secara langsung, sementara UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan bukan merupakan dokumen hukum mengenai pembangunan nasional secara langsung.

Pandangan yang menyebut pembangunan merupakan konsep yang teknokratik tersebut sedikit banyak dipengaruhi cara pandang dalam memahami istilah pembangunan (*development*). Misalnya Gilbert Rist yang mengatakan pembangunan semestinya tidak didasarkan pada apa yang dipikirkan atau diharapkan, namun pada praktik sosial aktual dan akibat-akibatnya, yaitu sesuatu yang dapat dikenali oleh setiap orang.⁴ Hal tersebut didasarkan pada pandangan Rist yang mendefinisikan esensi pembangunan sebagai transformasi dan destruksi sosial untuk meningkatkan produksi (barang dan jasa) dalam rangka memenuhi permintaan melalui mekanisme pasar. Oleh sebab itu, bagi Rist, pembangunan (*development*) sebenarnya merupakan sejenis kata yang dipertunjukkan (*performative word*), yaitu berkata dengan bertindak (*saying by doing*).⁵ Jika dilihat, pandangan Rist tersebut lebih mengedepankan aspek ekonomi berkaitan dengan pembangunan di beberapa belahan dunia seperti pertanian, pembangunan perkotaan dan keadilan pembagian sumber daya alam. Pandangan tersebut tentunya tidaklah salah. Namun, kata pembangunan sendiri sebenarnya banyak dipergunakan oleh berbagai pihak, mulai dari para ekonom, politisi dan banyak pihak

² Konstitusi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah konstitusi dalam arti sempit, yaitu konstitusi yang terdokumentasi yang sering disebut dengan undang-undang dasar. Lihat C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1963, hm 66-67. Dan K.C. Wheare, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, 1960, hlm. 19.

³ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), teknokratik adalah menyangkut pengelolaan organisasi dan manajemen sumber daya pada negara industri oleh kelompok teknokrat. Lihat Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/teknokratik>, diakses Agustus 2017.

⁴ Gilbert Rist, *Development as a Buzzword, Development in Practice*, Vol. 17 No. 4-5, Agustus 2007, hlm. 490.

⁵ *Ibid.*, hlm. 486. Pandangan Rist tersebut merupakan sebuah kritik terhadap agenda-agenda pembangunan yang banyak dilontarkan banyak pihak tanpa adanya tindakan nyata. Karena itulah, Rist mengkritik penggunaan kata *development* sebagai racun (*toxic*). *Ibid.*, hlm. 485.

lainnya.⁶ Bahkan dalam Deklarasi PBB tentang Hak Atas Pembangunan Tahun 1986 disebutkan:⁷

“*development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting there from*” (pembangunan adalah sebuah kerangka komprehensif baik ekonomi, sosial, budaya dan proses politik, yang bertujuan untuk terus meningkatkan kesejahteraan seluruh penduduk dan semua individu berdasarkan partisipasi aktif, bebas dan bermakna dalam pembangunan serta distribusi secara fair dan adil atas manfaat yang diperoleh dari pembangunan tersebut).

Dengan demikian, maka pembangunan semestinya tidak hanya diukur dari aspek ekonomi semata, melainkan juga dalam kerangka sosial, budaya, politik termasuk hukum dalam rangka mencapai kehidupan yang lebih baik. Bahkan Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa “pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi dari pada kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka, karena itu istilah pembangunan ekonomi sebenarnya kurang tepat, karena kita tidak dapat membangun ‘ekonomi’ suatu masyarakat tanpa menyangkutkan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lainnya”.⁸ Pendapat Mochtar tersebut menjadi semacam penegas, bahwa aspek-aspek non ekonomi termasuk hukum memiliki peranan dalam pembangunan.

Mengingat esensi pembangunan adalah perubahan, maka Mochtar berpendapat bahwa peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan teratur.⁹ Dengan mendasarkan pada pendapat bahwa konstitusi juga merupakan bagian dari hukum, maka konstitusi juga memiliki peranan penting dalam pembangunan. Oleh karena itu, tulisan ini hendak menganalisis peranan konstitusi dalam pembangunan negara. Apalagi dalam perkembangan kekinian di beberapa negara, seperti Irlandia, India, Filipina dan beberapa negara lain telah menerapkan bab tersendiri yang berisikan *Directive Principle of State Policy* (DPSP) dalam konstitusi negara-negara tersebut sebagai sebuah prinsip dasar yang bersifat mengarahkan dalam kebijakan pembangunan negara.¹⁰ Konsep DPSP dalam konstitusi tersebut yang juga menarik untuk dikaji mengingat saat ini muncul wacana untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman pembangunan dalam ketatanegaraan Indonesia.¹¹ Konsep

⁶ Subir Kumar Roy, *The Principle of Sustainable Development, Human Rights, and Good Governance*, *Brawijawa Law Journal*, Vol. 3 No. 2, hlm. 200.

⁷ UN Declaration on The Right to Development 1986, dalam <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>, diakses 10 Agustus 2017.

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Kumpulan Karya Tulis, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 19.

⁹ *Ibid.* Pendapat Mochtar Kusumaatmadja mengenai fungsi dan peran hukum dalam pembangunan kemudian dipopulerkan menjadi “Teori Hukum Pembangunan” khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, meskipun Mochtar sendiri tidak pernah secara langsung menyebut gagasannya sebagai Teori Hukum Pembangunan. Lihat Atip Latipulhayat, Khazanah Mochtar Kusumaatmadja, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3 Tahun 2014, hlm. 623.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie menyebut DPSP tersebut sebagai panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundang-undangan dan program-program pemerintahan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm. 22.

¹¹ Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi salah satu isu yang muncul pada saat ini yang bersumber dari Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa

DPSP dalam konstitusi tersebutlah yang kemudian dianggap memiliki keterkaitan langsung dalam pembangunan negara.

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan di atas, artikel ini akan menganalisis hubungan antara konstitusi dan pembangunan dengan mendasarkan pada dua pertanyaan, *pertama*, bagaimana peranan konstitusi dalam pembangunan dan *kedua*, apakah haluan negara dalam pembangunan dapat dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bagaimana implikasinya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, artikel ini akan terbagi menjadi 5 bagian. Pada Bagian A menguraikan mengenai Pendahuluan, dilanjutkan menjelaskan arti, nilai dan fungsi konstitusi sebuah negara pada Bagian B. Kemudian pada Bagian C menganalisis peranan konstitusi terhadap pembangunan. Pada Bagian D menjelaskan mengenai haluan negara dalam konstitusi di beberapa negara. Pada Bagian E menjelaskan haluan negara dalam UUD 1945. Dan Penutup akan disampaikan dalam Bagian F.

PEMBAHASAN

A. Pengertian, Materi Muatan, dan Tujuan Konstitusi

Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi dalam bahasa Latin disebut "*constitutio*", memiliki kaitan dengan kata "*jus*" atau "*ius*" yang berarti hukum atau prinsip-prinsip.¹² Dalam *Black's Law Dictionary*, konstitusi diartikan sebagai "*the organic and fundamental law of a nation or state, which may be written or unwritten, establishing the character and conception of its government, laying the basic principles to which its internal life is to be conformed, organizing the government, and regulating, distributing, and limiting the functions of its different departments, and prescribing the extent and manner of the government deriving its whole authority from the governed*"¹³ (konstitusi merupakan hukum organik dan bersifat fundamental dari suatu bangsa atau negara, yang dapat tertulis maupun tidak tertulis, yang membentuk karakter dan konsepsi pemerintahan suatu bangsa atau negara, meletakkan prinsip dasar yang harus ditempuh dalam kehidupan internal suatu bangsa atau negara, mengorganisasi negara, mengatur, membagi dan membatasi fungsi-fungsi pemerintahan, dan menentukan tingkat dan cara pemerintah menghormati seluruh kewenangan dari pemerintahan yang diatur). Dari definisi tersebut, maka konstitusi berkaitan erat dengan hal-hal prinsip sebagai hukum dasar suatu negara terutama berkaitan dengan pengaturan pengorganisasian sebuah negara.

Mengingat konstitusi sebagai hukum dasar suatu negara, maka pada umumnya konstitusi sebagaimana disebutkan oleh Sri Soemantri merupakan refleksi dari: (a) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (b) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan (c) berisi suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.¹⁴ Dengan demikian, bagaimana isi dari sebuah konstitusi sangat dipengaruhi oleh hal-hal yang terjadi khususnya saat pembentukan konstitusi. Sebagai contoh UUD NRI Tahun 1945 yang dibentuk saat kemerdekaan merupakan refleksi dari status Indonesia yang baru

Jabatan 2009-2014, yang menyebutkan "Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara".

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpres, 2005, hlm. 1.

¹³ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co. 1968, hlm. 384.

¹⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 56-57.

merdeka sehingga dalam berbagai hal masih banyak kekurangan didalamnya sampai-sampai Soekarno saat sidang Panitia Pesiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, menyebut UUD NRI Tahun 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Kilat atau *revolutie grondwet* (UUD Revolusi) yang bersifat sementara dan perlunya penyempurnaan nantinya.¹⁵ Sementara perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang terjadi pada tahun 1999-2002 merupakan refleksi reformasi atas tumbangnya rezim Orde Baru yang dianggap otoriter, sehingga materi muatan perubahan UUD NRI Tahun 1945 cukup banyak mengatur pembatasan kekuasaan dan upaya *checks and balances* antar cabang kekuasaan.

Lebih lanjut Sri Soemantri dengan mengutip pendapat dari J.G. Steenbeek, menyebut pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi memiliki materi muatan atau berisi tiga hal pokok, pertama adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; ketiga adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.¹⁶ Tiga materi muatan yang bersifat mendasar dan fundamental tersebut pada prinsipnya berkaitan dengan pengorganisasian negara khususnya berkaitan dengan pembatasan kekuasaan serta hubungannya dengan hak-hak warga negara. Walau demikian, bukan berarti sebuah konstitusi hanya bermaterikan tiga hal pokok tersebut saja, melainkan dapat juga berisikan materi lain yang berkaitan langsung dengan karakteristik dari negara-negara yang bersangkutan. Dengan bermaterikan tiga hal pokok tersebut, maka konstitusi pada umumnya juga pendek dan ringkas karena hanya mengatur hal-hal yang bersifat mendasar saja. Apalagi ada pandangan yang mengatakan bahwa konstitusi makin sedikit yang diatur makin baik, asal yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan seperti yang dikatakan oleh K.C. Wheare “*To the question, What should a Constitution contain? The short answer, then is “the very minimum, if and that minimum to be rule of law”*”.¹⁷ Dengan hanya mengatur hal-hal yang mendasar saja dan jumlah yang sedikit, maka menjadi sangat wajar jika kemudian konstitusi dianggap sebagai dokumen hukum yang tidak langsung memiliki kaitan dengan pembangunan yang bersifat teknis dan detail.

Namun demikian, konstitusi sebagai sebuah dokumen hukum yang bersifat mendasar, dalam hirarki peraturan perundang-undangan selalu ditempatkan pada posisi yang paling tinggi. Oleh karena itu, pandangan yang menyebut konstitusi tidak berkaitan langsung dengan pembangunan selayaknya ditinjau ulang. Pembangunan sebagai sebuah langkah teknis dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara adalah refleksi secara langsung dari konstitusi itu sendiri. Karenanya, dokumen hukum pembangunan baik itu GBHN, SPPN, RPJPN, RPJMN dan lain-lain juga merupakan bagian yang integral pula sebagai refleksi dari konstitusi. Bahkan tidak hanya itu, dokumen-dokumen hukum pembangunan tersebut tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan prinsip dan ajaran hirarki norma, bahwa hukum yang tingkatannya di atas mengalahkan hukum yang tingkatannya dibawah.¹⁸

¹⁵ Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, hlm. 479.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 60.

¹⁷ K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 33-34.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie menyebut konstitusi itu merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...op.cit.*, hlm. 23.

Oleh karena konstitusi adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan dari konstitusi juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tertinggi dari sebuah hukum. Jimly Asshiddiqie menyebut, tujuan yang dianggap tertinggi adalah (i) keadilan (*justice*), (ii) ketertiban (*order*), dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan (*freedom*) dan kemakmuran dan kesejahteraan (*prosperity and welfare*) bersama sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding leaders*) atau para perumus undang-undang dasar (*the framers of the constitution*).¹⁹ Sementara itu, J. Barents, menyebut ada tiga tujuan negara konstitusional yaitu (i) untuk memelihara ketertiban dan ketentraman, (ii) mempertahankan kekuasaan, dan (iii) mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum.²⁰ Mendasarkan pada pendapat-pendapat tersebut, dapat dikatakan tujuan dari konstitusi adalah tujuan pembangunan negara yang tertinggi dalam rangka menciptakan keadilan, ketertiban, dan pengimplementasian cita-cita negara.

B. Peranan Konstitusi Dalam Pembangunan

Pembangunan dan negara merupakan dua hal yang saling berkaitan. Imam Subkhan²¹ dengan mendasarkan pada pendapat dari kaum *post* strukturalis seperti Foucault yang menyebut negara sebagai “*the mobile effect of a regime of multiple governmentalities*” (efek bergerak dari sebuah rezim pengaturan yang bersifat multi ganda), mengatakan pembangunan dapat dilihat sebagai efek dari negara yang di dalamnya mengandung proses benturan dan saling berlawanan di antara berbagai aktor dalam mewujudkan sebuah kehendak untuk memperbaiki. Negara tidaklah statis dan homogen, melainkan sebuah proses pembentukan yang terus menerus, dipraktikkan dan diaktualisasikan melalui pembangunan.²² Karena itu, terjadi proses timbal balik antara negara dan pembangunan. Negara terbentuk melalui proses pembangunan, sebaliknya proses pembangunan dikonstruksi oleh aktor-aktor, agen-agen dan institusi yang merepresentasikan negara.²³

Dengan melihat hubungan antara pembangunan dan negara tersebut, maka dapat dilihat adanya kemungkinan (bahkan keniscayaan) berupa benturan saat melakukan pembangunan, mengingat aktor-aktor yang merepresentasikan negara cukup banyak. Benturan tersebut ada yang dapat diselesaikan dengan baik, dan ada pula yang tidak dapat terselesaikan dengan baik sehingga menimbulkan konflik. Benturan yang menimbulkan konflik akan dapat menimbulkan ketidakteraturan, bahkan menjadi kontraproduktif dari tujuan pembangunan itu sendiri yaitu menciptakan kondisi yang lebih baik bagi manusia. Disinilah hukum memiliki peran dalam pembangunan sebagaimana disebutkan Mochtar Kusumaatmadja yaitu untuk menjamin bahwa perubahan melalui pembangunan itu terjadi dengan teratur.²⁴

Dengan peranan hukum (yang dapat bewujud peraturan perundang-undangan ataupun keputusan badan peradilan) maka perubahan melalui pembangunan dapat dilakukan dengan cara yang teratur. Hal tersebut tentunya lebih baik dari pada perubahan yang tidak teratur

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi...op.cit.*, hlm. 9.

²⁰ J. Barents, dalam Jimly Asshiddiqie, *ibid.*

²¹ Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2 Desember 2014, hlm. 132.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit.*, hlm. 19.

dengan menggunakan kekerasan semata-mata.²⁵ Mochtar menegaskan “baik perubahan maupun ketertiban (keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan”.²⁶ Disinilah hukum berperan sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat, sebagaimana dikenalkan oleh Roscoe Pound dengan istilah *law as a tool of social engineering*, melalui peranan putusan-putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat.²⁷

Sistem hukum Indonesia yang lebih cenderung bermotif Eropa Kontinental dengan menitiktekan pada peraturan perundang-undangan sebagai sumber utama hukum, membuat konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki arti dan peranan penting dalam pembangunan.²⁸ Dengan mendasarkan pada pendapat bahwa hukum akan berperan menjaga keteraturan pembangunan, maka konstitusi sebagai bagian dari hukum akan dapat berperan sebagai penjaga keteraturan pembangunan yang paling tinggi. Praktek penyelenggaraan pembangunan harus patuh dan sejalan dengan konstitusi. Apalagi jika dikaitkan dengan pendapat Sri Soemantri mengenai refleksi konstitusi sebagai (a) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (b) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan (c) berisi suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, maka konstitusi adalah sebuah resultante dari cita-cita dan tujuan tertinggi dari sebuah negara. Itu artinya konstitusi menjadi dasar tertinggi bagi pembangunan negara. Oleh karena itu, konstitusi menjadi dasar sekaligus penjaga penyelenggaraan pembangunan baik yang tertuang dalam dokumen hukum seperti GBHN, SPPN, RPJPN, dan RPJMN maupun dalam praktik di lapangan.

Selain itu konstitusi juga akan menjadi dasar tertinggi dalam upaya untuk melakukan pembaharuan masyarakat. Dengan mengingat materi muatan konstitusi setidaknya berisikan 3 hal pokok: pertama adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; ketiga adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental, maka peranan konstitusi sebagai sarana pembaharuan masyarakat adalah untuk mengubah tatanan masyarakat tinggi tinggi yang tidak lain adalah pemerintahan itu sendiri serta masyarakat pada umumnya. Karena itu Jimly Asshiddiqie menyebut konstitusi tidak hanya difungsikan sebagai sarana kontrol politik, sosial dan/atau ekonomi di masa sekarang, melainkan juga sebagai sarana perekayaasaan politik, sosial dan/atau ekonomi di masa depan.²⁹

Dapat kita lihat, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, terjadi pembaharuan masyarakat seperti terbangunnya pemerintahan dan rakyat yang demokratis, dan terbangunnya masyarakat yang sadar dan memberikan perlindungan terhadap HAM. Selain itu, apabila

²⁵ *Ibid.*, hlm. 20.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit.*, hlm. 13-14.

²⁸ Sekurang-kurangnya ada tiga sistem hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu sistem hukum adat, sistem hukum agama dan sistem hukum barat. Sistem hukum adata adalah hukum tidak tertulis yang berwujud melalyi putusan penguasa adat, sehingga lebih dekat dengan sistem anglo saxon. Sistem hukum agama yang menonjol adalah hukum Islam. Sedangkan sistem hukum barat dibawa oleh penjajah Belanda dengan motif sistem Eropa Kontinental. Pembangunan hukum nasional di Indonesia sendiri lebih menekankan pada hukum tertulis sebagai sendi utama. Lihat Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992, hlm. 10-11.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *op.cit.*, hlm. 33.

melihat UUD NRI Tahun 1945 yang didalam materi muatannya juga mengatur mengenai tertib hukum dan perekonomian serta kesejahteraan, maka dapat dikatakan konstitusi juga berperan dalam pembangunan hukum dan pembangunan kesejahteraan rakyat.

Untuk lebih jelas, berikut adalah peranan konstitusi terhadap pembangunan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

1. Konstitusi berperan dalam pembangunan pemerintahan dan masyarakat yang demokratis.

Konstitusi sebagaimana disebutkan oleh Ivo D. Duchacek, mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan-tujuan, penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum (*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*).³⁰ Pembatasan kekuasaan inilah yang kemudian menjadi ciri penting dari konstitusi,³¹ sehingga kemudian disebut sebagai paham konstitusionalisme yang menurut Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan).³²

Prinsip pembatasan kekuasaan tersebut yang kemudian dapat dilihat dalam UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan, khususnya bab-bab mengenai pembagian kekuasaan, antara lain Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Bab VIII tentang Hal Keuangan, Bab VIIIA tentang badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX tentang kekuasaan Kehakiman.

Apabila dilihat perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 1999 sampai dengan 2002 telah berhasil membangun pemerintahan yang demokratis sekaligus juga masyarakat yang demokratis. Hal tersebut tidak lain, karena adanya beberapa prinsip pembatasan kekuasaan antar cabang kekuasaan, disertai dengan adanya prinsip *checks and balances* sehingga kekuasaan yang didasarkan sebelumnya mudah disalahgunakan, menjadi sulit untuk disalahgunakan.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan pemerintahan negara Indonesia yang dijalankan pada rezim Orde Lama maupun Orde Baru menunjukkan sisi-sisi pemerintahan yang cenderung otoriter. Hal tersebut tidak lain karena UUD NRI Tahun 1945 tidak berhasil sebagai penjaga dan dasar pelaksana prinsip-prinsip demokrasi, negara berdasarkan atas hukum, dan keadilan sosial. Bagir Manan, menyebutkan beberapa penyebabnya, antara lain:³³ *pertama*, struktur UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menempatkan dan memberikan penempatan yang besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif; *kedua*, struktur UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan; *ketiga*, terdapat

³⁰ Ivo D. Duchacek dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi...op.cit.*, hlm. 6.

³¹ Esensi konstitusionalisme adalah gagasan pembatasan kekuasaan dalam negara. Lihat, M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 4 Tahun 2010, hlm. 4.

³² Friedrich, C.J., dalam Jimly, *Ibid.*

³³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 11-17.

ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi; *keempat*, struktur UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan banyak mengatur ketentuan organik, tanpa disertai arahan materi muatan tertentu yang harus diikuti dan dipedomani; dan *kelima*, berkaitan dengan adanya penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang tidak lazim yang memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang dasar itu sendiri. Berdasarkan persoalan-persoalan tersebut kemudian pada tahun 1999-2002 dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan tujuan memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis seperti dianutnya sistem *checks and balances* dan penyempurnaan pasal-pasal mengenai hak asasi manusia.³⁴

Hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana telah disebut telah berperan dalam rangka pembangunan pemerintahan sekaligus masyarakat yang demokratis. Berkaitan dengan pembangunan pemerintahan yang demokratis, minimal dapat dilihat dalam dua hal. *Pertama*, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dibatasi masa jabatannya adalah 5 (lima) tahun dan sesudah itu dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.³⁵ Itu artinya seorang warga negara Indonesia hanya dapat menjadi Presiden maksimal 2 kali masa jabatan alias 10 tahun, dibandingkan dengan ketentuan sebelum perubahan yang menyebut Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali, sehingga Presiden Soekarno dapat mengangkat dirinya untuk menjadi Presiden seumur hidup ataupun Presiden Soeharto yang dapat terpilih menjadi Presiden sampai dengan 7 kali. *Kedua*, dianutnya prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara antara Presiden sebagai eksekutif, MPR-DPR-DPD sebagai legislatif, dan MA-MK sebagai yudikatif. Dengan demikian, antar lembaga negara dibatasi kekuasaannya oleh lembaga negara lainnya, dan antar lembaga negara dapat saling mengimbangi.

Sementara itu, berkaitan dengan terbangunnya masyarakat yang demokratis, dapat dilihat dari adanya pemilihan umum langsung untuk Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan pemilihan umum secara langsung tersebut, rakyat-lah yang menjadi penentu akhir dari orang-orang yang akan menduduki jabatan tersebut, sehingga rasa keterikatan rakyat terhadap pemimpinnya akan lebih kuat. Bandingkan dengan UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Perubahan, dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Walau demikian, terdapat juga evaluasi kritis terhadap Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yaitu terlalu memberikan peran yang kuat pada DPR sebagai badan legislatif dengan fungsi pembentukan undang-undang (legislasi), pengawasan, dan anggaran, bahkan juga pengisian pejabat-pejabat negara. Hal tersebut tidak diimbangi dengan peran DPD sebagai *counterpart* DPR dalam lembaga perwakilan. DPD hanya

³⁴ MPR RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007, hlm. 13.

³⁵ Lihat Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan.

diberikan kewenangan yang lemah dan tidak memadai seperti hanya memberikan pertimbangan pembentukan undang-undang APBN maupun ikut membahas undang-undang berkaitan dengan daerah namun tidak terlibat dalam pengambilan keputusan. Akibatnya tidak ada *double checks* yang memadai dalam lembaga perwakilan. Apalagi, terdapat juga kelembagaan MPR sebagai lembaga perwakilan tersendiri, sehingga semakin membuat ketidakjelasan sistem perwakilan Indonesia. Akibat hal tersebut, DPR sangat berkuasa tanpa ada yang dapat melakukan upaya pengimbangan dari internal lembaga perwakilan itu sendiri, sehingga ada yang menyebut jika sebelum Perubahan UUD 1945 Indonesia mengalami *executive heavy*, maka setelah perubahan menjadi *legislative heavy*. Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 pun memberikan kontribusi bagi pembangunan kekuasaan yang lebih terpusat di DPR yang seharusnya diperbaiki.

2. Konstitusi berperan dalam pembangunan penghormatan terhadap hak asasi manusia

Salah satu materi muatan konstitusi yang terpenting adalah adanya jaminan terhadap hak asasi manusia. Dalam UUD NRI Tahun 1945, hal tersebut dapat dilihat dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduknya, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Keberadaan klausul HAM dalam konstitusi tersebut memberikan dampak adanya jaminan pengakuan dan penghormatan HAM dalam hukum tertinggi di Indonesia. Pencatuman secara cukup lengkap materi HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 berperan besar terhadap proses pembangunan penghormatan dan perlindungan terhadap HAM baik oleh pemerintahan maupun oleh rakyat. Tidak hanya penghormatan, tuntutan agar terjadi pemenuhan (*respect*) terhadap HAM juga semakin mudah, sehingga dalam penyelenggaraan negara, pemerintah diberikan kewajiban untuk membangun pembudayaan HAM. Apalagi kemudian, kekuasaan kehakiman diberikan jaminan kemerdekaannya. Melalui Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, jaminan HAM tersebut dapat ditegakkan melalui proses pengadilan. Dengan demikian, Konstitusi telah berperan dalam pembangunan penghormatan terhadap HAM.

3. Konstitusi berperan dalam pembangunan hukum

Penegasan Indonesia sebagai negara berkedaulatan rakyat (demokrasi) harus dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa rakyat yang berdaulat tidak dapat bertindak semauanya sendiri, melainkan juga harus tunduk terhadap ketentuan yang terdapat dalam UUD. Apalagi kemudian Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum. Karena itu, terjadi keseimbangan antara demokrasi dengan hukum (nomokrasi). Ketentuan tersebut telah membuat UUD NRI Tahun 1945 berperan penting dalam pembangunan hukum nasional.

Sebagai hukum dasar yang diletakkan dalam puncak hirarki peraturan perundang-undangan, UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar-dasar pembangunan hukum sesuai dengan karakteristik negara hukum, misalnya (i) pengakuan supremasi hukum; (ii) persamaan dalam hukum; (iii) dianutnya asas legalitas; (iv) peradilan bebas dan tidak memihak; dan (v) perlindungan hak asasi manusia.

4. Konstitusi berperan dalam pembangunan kesejahteraan rakyat

Beberapa klausul dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki kaitan erat dengan pembangunan kesejahteraan rakyat, misalnya klausul dalam Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan dan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat. Dalam hal pendidikan, terdapat perintah agar negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen (20%) dari APBN dan APBD yang diatur dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut merupakan sikap bangsa dan negara untuk memprioritaskan penyelenggaraan pendidikan sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional.³⁶ Ketentuan tersebut yang membuat Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan tidak dimuatnya anggaran pendidikan sebesar 20% sebagai inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam UU APBN tahun 2005, tahun 2006, 2007 dan 2008. Hal tersebut dapat dilihat dalam Putusan MK No. 12/PUU-III/2005, 26/PUU-III/2005, 26/PUU-IV/2006, 24/PUU-V/2007, 9/PUU-VI/2008 dan 13/PUU-VI/2008.

Dalam hal perekonomian, ketentuan Pasal 33 Ayat (2) yang menyebut “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan Ayat (3) yang menyebut “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, menjadi dasar bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam yang ada di Indonesia dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Klausul ini pula yang telah membuat Mahkamah Konstitusi membatalkan seluruh atau beberapa pasal dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan Pasal 33 tersebut. Misalnya Putusan MK No. 001-021/PUU-I/2003 yang membatalkan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013 yang membatalkan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan lain-lain.

Dalam hal kesejahteraan sosial, Pasal 34 Ayat (3) yang menyebut “negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan” mendorong dibentuknya UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, telah mendorong adanya pemberlakuan sistem jaminan sosial dalam hal kesehatan, pengentasan kemiskinan dan lain-lain.

Dengan mendasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 telah berperan penting dalam pembangunan kesejahteraan rakyat. Walaupun dibanyak khususnya dalam pelaksanaan masih harus disempurnakan, namun klausul-klausul dalam UUD NRI Tahun 1945 menjadikan jaminan bahwa negara itu ada dan hadir bagi kesejahteraan rakyat.

C. Haluan Negara dalam Konstitusi di Beberapa Negara

Konstitusi dan pembangunan, dapat pula dikaitkan dengan adanya perumusan prinsip-prinsip pengarah (*directive principles*) sebagai haluan negara yang terdapat dalam konstitusi di

³⁶ MPR RI, *op.cit.*, hlm. 123.

beberapa negara.³⁷ Penamaannya-pun berbeda-beda, ada yang menyebut *Directive Principles of Social Policy* seperti dalam Konstitusi Irlandia, ada yang menyebut *Directive Principles of State Policy* seperti dalam Konstitusi India, ada yang menyebut *Declaration of Principles and State Policies* seperti dalam Konstitusi di Filipina.

Perkembangan perumusan *directive principles* dalam konstitusi pertama kali disebutkan dalam Konstitusi Irlandia Tahun 1937³⁸, dengan menyebut judul Pasal 45 sebagai *Directive Principles of Social Policies* (DPSP) yang berisikan prinsip-prinsip yang harus dijadikan rujukan bagi setiap penyelenggara negara dalam merumuskan berbagai kebijakan kenegaraan dan pemerintahan yang bersifat operasional.³⁹ Pasal 45 Konstitusi Irlandia menyebutkan DPSP tersebut merupakan prinsip-prinsip pokok dalam kebijakan sosial yang harus dijadikan pedoman bagi cabang kekuasaan legislatif (atau yang disebut *Oireachtas*) dalam merumuskan kebijakan pemerintahan negara melalui pembentukan undang-undang “*The principles of social policy set forth in this Article are intended for the general guidance of the Oireachtas. The application of those principles in the making of laws shall be the care of the Oireachtas exclusively...*”. Selain itu disebutkan pula bahwa sifat normatif dari DPSP itu difungsikan sebagai pedoman moral konstitusi yang tidak dimaksudkan untuk dapat ditegakkan melalui pengadilan untuk kepentingan orang-perorang “*and shall not be cognisable by any Court under any of the provisions of this Constitution*”.⁴⁰

Lebih lanjut dikatakan dalam ketentuan pasal 45 Konstitusi Irlandia:

- (1) *The State shall strive to promote the welfare of the whole people by securing and protecting as effectively as it may a social order in which justice and charity shall inform all the institutions of the national life* (negara harus berusaha untuk mempromosikan kesejahteraan untuk seluruh rakyat dengan memberikan jaminan keamanan dan perlindungan seefektif mungkin sesuai dengan tatanan sosial dimana keadilan dan pengamalan dilakukan untuk semua institusi kehidupan nasional).
- (2) *The State shall, in particular, direct its policy towards securing:* (negara harus, lebih khusus mengarahkan kebijakannya untuk mengamankan):
 - (i) *That the citizens (all of whom, men and women equally, have the right to an adequate means of livelihood) may through their occupations find the means of making reasonable provision for their domestic needs* (warga negara (siapa-pun, baik laki-laki dan perempuan, memiliki hak atas penghidupan yang layak), dapat

³⁷ Jimly Asshiddiqie menyebut haluan negara sebagai arah jalan atau pedoman, sehingga haluan negara berarti *policy* atau kebijakan. Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi...op.cit.*, hlm. 17.

³⁸ Konstitusi Irlandia sendiri telah mengalami beberapa kali perubahan, perubahan terakhir pada tahun 2015. Lebih lanjut lihat Konstitusi Irlandia dalam https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015?lang=en, diakses pada 15 Agustus 2017.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 103. Menurut Jimly isi dari DPSP dalam Konstitusi Irlandia Tahun 1937 kurang lebih isinya mirip dengan pengertian prinsip-prinsip dan garis-garis besar haluan negara di Indonesia yang terdapat dalam UUD 1945 maupun TAP MPR tentang GBHN.

⁴⁰ Namun demikian, berdasarkan penelitian Jimly Asshiddiqie, untuk kepentingan menjaga agar kebijakan negara dan pemerintahan berjalan dibawah rujukan konstitusi, maka Mahkamah Agung (*High Court*) Irlandia diberi kewenangan untuk melakukan penilaian konstitusional terhadap undang-undang yang berisi kebijakan-kebijakan yang dipandang bertentangan dengan konstitusi, dan MA berwenang menyatakannya bertentangan dengan konstitusi dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat untuk umum. Lihay Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 103.

melakukan pekerjaan untuk mendapatkan sarana yang layak bagi pemenuhan kebutuhan mereka).

- (ii) *That the ownership and control of the material resources of the community may be so distributed amongst private individuals and the various classes as best to subserve the common good* (kepemilikan dan kontrol sumber daya material masyarakat dapat didistribusikan dikalangan individu secara pribadi dan berbagai kelas sebaik mungkin untuk tujuan kebaikan bersama).
 - (iii) *That, especially, the operation of free competition shall not be allowed so to develop as to result in the concentration of the ownership or control of essential commodities in a few individuals to the common detriment* (khususnya kegiatan persaingan bebas tidak boleh dilakukan yang dapat menghasilkan konsentrasi kepemilikan atau kontrol komoditas penting pada beberapa individu saja yang dapat merugikan kepentingan umum).
 - (iv) *That in what pertains to the control of credit the constant and predominant aim shall be the welfare of the people as a whole* (berkaitan dengan pengendalian hutang piutang, tujuan utamanya adalah untuk kesejahteraan rakyat secara keseluruhan).
 - (v) *That there may be established on the land in economic security as many families as in the circumstances shall be practicable.*
- (3) 1°. *The State shall favour and, where necessary, supplement private initiative in industry and commerce* (negara akan mendukung dan jika perlu melengkapi inisiatif swasta dalam industri dan perdagangan).
- 2°. *The State shall endeavour to secure that private enterprise shall be so conducted as to ensure reasonable efficiency in the production and distribution of goods and as to protect the public against unjust exploitation* (negara harus berusaha untuk menjamin bahwa perusahaan swasta tersebut harus dilakukan untuk memastikan efisiensi yang wajar dalam produksi dan distribusi barang dan untuk melindungi masyarakat terhadap eksploitasi yang adil).
- (4) 1°. *The State pledges itself to safeguard with especial care the economic interests of the weaker sections of the community, and, where necessary, to contribute to the support of the infirm, the widow, the orphan, and the aged* (negara berjanji untuk melindungi kepentingan ekonomi dari bagian-bagian masyarakat yang lebih lemah, dan jika perlu memberikan kontribusi pada dukungan orang-orang lemah seperti janda, yatim piatu dan orang tua).
- 2°. *The State shall endeavour to ensure that the strength and health of workers, men and women, and the tender age of children shall not be abused and that citizens shall not be forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their sex, age or strength* (negara harus berusaha untuk memastikan bahwa kekuatan dan kesehatan pekerja, pria dan wanita, dan anak-anak dibawah umur tidak boleh disalahgunakan, dan warga negara tidak boleh dipaksa atas dasar kebutuhan ekonomi yang tidak sesuai dengan jenis kelamin, usia dan kemampuan mereka).

Apabila dilihat, ketentuan *directive principle* dalam Konstitusi Irlandia lebih mengarahkan pada pedoman dalam hal pembangunan sosial dan pembangunan ekonomi. Itu artinya bahwa titik sentral dalam DPSP tersebut adalah dalam hal pembangunan sosial dan ekonomi, tidak

menyangkut politik dan kekuasaan. Itu mengapa pula, Jimly Asshiddiqie menyebut dimuatnya DPSP dalam Konstitusi Irlandia merupakan bagian dari Konstitusi Ekonomi.⁴¹

Dimuatnya *directive principle* dalam Konstitusi Irlandia tersebut kemudian banyak mengilhami dimuatnya ketentuan serupa dalam pembentukan konstitusi-konstitusi negara lainnya. Tercatat beberapa negara lain seperti India, Pakistan, Filipina dan beberapa negara lainnya mencantumkan adanya *directive principle* dalam konstitusi negara-negara tersebut.

Di India, model *directive principle* dimuat dalam Konstitusi India tahun 1949 dalam Bagian ke-IV dengan judul *Directive Principle of State Policy* yang memuat 16 pasal dari Pasal 36 sampai dengan Pasal 51.⁴² Dalam perkembangan, telah ditambahkan tiga pasal yaitu Pasal 39A, 43A, dan 48A. Secara historis, dianutnya DPSP dalam Konstitusi India dipengaruhi oleh Konstitusi Irlandia dan Konstitusi Uni Soviet. Prinsip DPSP Irlandia dipandang oleh orang-orang India sebagai inspirasi bagi Pemerintah India merdeka untuk secara komprehensif menangani tantangan sosial dan ekonomi yang kompleks di negara dengan populasi yang beragam. Sementara Konstitusi Uni Soviet mengilhami tugas mendasar warga negara sebagai sarana tanggung jawab patriotik kolektif untuk kepentingan dan tantangan nasional. Selain itu, *Declaration of Independence* Amerika Serikat 1776, *Declaration of the Rights of Men and Citizens* Prancis 1789, dan *Universal Declaration of Human Rights* PBB 1948, turut mempengaruhi penyusunan DPSP dalam Konstitusi India.⁴³

Menurut J.N. Pandey, peran negara dalam memelihara ketertiban hukum dan perlindungan hak hidup, hak kebebasan maupun hak milik merupakan konsep yang tidak dapat dipertahankan lagi.⁴⁴ Karena itu Pandey mengatakan:⁴⁵

“Today we are living in an era of a Welfare State which has to promote the prosperity and well-being of the people. The Directive Principles lay down certain economic and social policies to be pursued by the various Governments in India; they impose certain obligation on the State to take positive action in certain direction in order to promote the welfare of the people and achieve economic democracy” (hari ini kita hidup di era negara kesejahteraan yang harus mempromosikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Karena itu, prinsip-prinsip *“directive”* meletakkan kebijakan ekonomi dan sosial tertentu yang harus dilakukan oleh pemerintahan India; prinsip-prinsip tersebut mewajibkan negara untuk mengambil tindakan positif tertentu untuk mempromosikan kesejahteraan rakyat dan mencapai demokrasi ekonomi).

Dengan demikian, konsep DPSP dalam Konstitusi India, memiliki kaitan erat dengan upaya pembangunan kesejahteraan rakyat. Walau demikian, sebagaimana *directive principle* dalam Konstitusi Irlandia, *directive principle* dalam Konstitusi India juga dinyatakan tidak untuk dapat ditegakkan oleh pengadilan. Hal tersebut termuat dalam ketentuan Pasal 37 yang menyebut *“the provisions contained in this Part shall not be enforceable by any court, ...”*. Adapun prinsip-prinsip dalam DPSP India harus dijadikan pedoman dalam tata kelola negara

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 102-104.

⁴² Konstitusi India telah beberapa kali mengalami perubahan, terakhir pada tahun 2015. Lebih lanjut dapat dilihat dalam https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en, diakses 15 Agustus 2017.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 23.

⁴⁴ J.N. Pandey, *Constitutional Law of India*, 43rd Edition, Allahabad: Central Law Agency, 2006, hlm. 378.

⁴⁵ *Ibid.*

dan menjadi tugas negara untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip tersebut saat membuat undang-undang.

Beberapa ketentuan yang dimuat DPSP dalam Konstitusi India antara lain:

- Negara menjamin tatanan sosial dan mempromosikan kesejahteraan sosial, hal tersebut terdapat dalam Pasal 38 yang menyebut: ***“State to secure a social order for the promotion of welfare of the people.—(1) The State shall strive to promote the welfare of the people by securing and protecting as effectively as it may a social order in which justice, social, economic and political, shall inform all the institutions of the national life. (2) The State shall, in particular, strive to minimise the inequalities in income, and endeavour to eliminate inequalities in status, facilities and opportunities, not only amongst individuals but also amongst groups of people residing in different areas or engaged in different vocations”***.
- Beberapa prinsip kebijakan pelaksanaan HAM dalam bidang sosial dan ekonomi, misalnya hak penghidupan yang layak, kepemilikan, sistem ekonomi yang berkeadilan, upah yang setara bagi laki-laki dan perempuan, hak atas kesehatan, dan perlindungan anak. Hal tersebut termuat dalam Pasal 39 yang menyebut: ***“Certain principles of policy to be followed by the State.—The State shall, in particular, direct its policy towards securing— (a) that the citizens, men and women equally, have the right to an adequate means of livelihood; (b) that the ownership and control of the material resources of the community are so distributed as best to subserve the common good; (c) that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment; (d) that there is equal pay for equal work for both men and women; (e) that the health and strength of workers, men and women, and the tender age of children are not abused and that citizens are not forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their age or strength; (f) that children are given opportunities and facilities to develop in a healthy manner and in conditions of freedom and dignity and that childhood and youth are protected against exploitation and against moral and material abandonment”***.
- Adanya jaminan kesamaan terhadap keadilan dan adanya bantuan hukum yang gratis, hal tersebut diatur dalam Pasal 39A yang menyebut ***“Equal justice and free legal aid.—The State shall secure that the operation of the legal system promotes justice, on a basis of equal opportunity, and shall, in particular, provide free legal aid, by suitable legislation or schemes or in any other way, to ensure that opportunities for securing justice are not denied to any citizen by reason of economic or other disabilities”***.
- Adanya perlindungan bagi pengorganisasian desa, yang diatur dalam Pasal 40 ***“Organisation of village panchayats.—The State shall take steps to organise village panchayats and endow them with such powers and authority as may be necessary to enable them to function as units of self-government.”***
- Adanya jaminan hak untuk bekerja, untuk menempuh pendidikan, dan bantuan publik untuk kasus-kasus tertentu, diatur dalam Pasal 41 ***“Right to work, to education and to public assistance in certain cases.—The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work, to***

education and to public assistance in cases of unemployment, old age, sickness and disablement, and in other cases of undeserved want”.

- Adanya ketentuan untuk kondisi kerja yang adil dan manusiawi dan pertolongan bagi persalinan, diatur dalam Pasal 42 “**Provision for just and humane conditions of work and maternity relief.**—*The State shall make provision for securing just and humane conditions of work and for maternity relief”.*
- Adanya jaminan upah yang layak bagi pekerja, diatur dalam Pasal 43 “**Living wage, etc., for workers.**—*The State shall endeavour to secure, by suitable legislation or economic organisation or in any other way, to all workers, agricultural, industrial or otherwise, work, a living wage, conditions of work ensuring a decent standard of life and full enjoyment of leisure and social and cultural opportunities and, in particular, the State shall endeavour to promote cottage industries on an individual or co-operative basis in rural areas”.*
- Adanya partisipasi pekerja dalam pengelolaan industri diatur dalam Pasal 43A “**Participation of workers in management of industries.**—*The State shall take steps, by suitable legislation or in any other way, to secure the participation of workers in the management of undertakings, establishments or other organisations engaged in any industry”.*
- Adanya keseragaman hukum keperdataan untuk warga negara, diatur dalam Pasal 44 “**Uniform civil code for the citizens.**—*The State shall endeavour to secure for the citizens a uniform civil code throughout the territory of India”.*
- Penyediaan perawatan dan pendidikan bagi anak usia dini, diatur dalam Pasal 45 “**Provision for early childhood care and education to children below the age of six years.**—*The State shall endeavour to provide early childhood care and education for all children until they complete the age of six years”.*
- Jaminan promosi kepentingan pendidikan dan ekonomi, diatur dalam Pasal 46 “**Promotion of educational and economic interests of Scheduled Castes, Scheduled Tribes and other weaker sections.**—*The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and, in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation”.*
- Adanya tugas negara untuk meningkatkan tingkat gizi dan taraf hidup kesehatan masyarakat, diatur dalam Pasal 47 “**Duty of the State to raise the level of nutrition and the standard of living and to improve public health.**—*The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties and, in particular, the State shall endeavour to bring about prohibition of the consumption except for medicinal purposes of intoxicating drinks and of drugs which are injurious to health”.*
- Adanya organisasi pertanian dan peternakan, diatur dalam Pasal 48 “**Organisation of agriculture and animal husbandry.**—*The State shall endeavour to organise agriculture and animal husbandry on modern and scientific lines and shall, in particular, take steps for preserving and improving the breeds, and prohibiting the slaughter, of cows and calves and other milch and draught cattle”.*

- Adanya perlindungan dan perbaikan lingkungan, diatur dalam Pasal 48A “**Protection and improvement of environment and safeguarding of forests and wild life.**—*The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country*”.
- Adanya perlindungan bagi monumen-monumen dan objek penting nasional diatur dalam Pasal 49 “**Protection of monuments and places and objects of national importance.**—*It shall be the obligation of the State to protect every monument or place or object of artistic or historic interest, declared by or under law made by Parliament to be of national importance, from spoliation, disfigurement, destruction, removal, disposal or export, as the case may be*”.
- Adanya pemisahan peradilan dari eksekutif, diatur dalam Pasal 50 “*The State shall take steps to separate the judiciary from the executive in the public services of the State*”.
- Adanya promosi perdamaian dan keamanan internasional, diatur dalam Pasal 51 “**Promotion of international peace and security.**—*The State shall endeavour to— (a) promote international peace and security; (b) maintain just and honourable relations between nations; (c) foster respect for international law and treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another; and (d) encourage settlement of international disputes by arbitration*”.

Di Filipina, pengaturan *directive principle* juga dimuat dalam Konstitusi Filipina 1987 yang terdapat pasal Pasal II dengan judul *Declarations of Principles and States Policies Principles*.⁴⁶ Terhadap ketentuan tersebut, Joaquin G. Barnas mengatakan “*this portion of the constitution might be called the basic political creed of the nation*” (bagian konstitusi ini dapat disebut sebagai kredo (keyakinan) politik dasar bangsa), yang harus dipenuhi oleh pemerintahan Filipina, baik eksekutif, legislatif maupun pengadilan.⁴⁷

Konstitusi Filipina 1987 sendiri membedakan antara hal-hal yang bersifat prinsip (*principle*) yang terdiri dari 6 bagian, dengan hal-hal berkaitan dengan kebijakan negara (*state policies*) yang terdiri dari 22 bagian. Berkaitan dengan prinsip antara lain disebutkan:

- **Prinsip negara demokrasi dan republik** “*Section 1. The Philippines is a democratic and republican State. Sovereignty resides in the people and all government authority emanates from them.*”
- **Prinsip berkaitan dengan perang** “*Section 2. The Philippines renounces war as an instrument of national policy, adopts the generally accepted principles of international law as part of the law of the land and adheres to the policy of peace, equality, justice, freedom, cooperation, and amity with all nations*”.
- **Prinsip otoritas sipil di atas militer** “*Section 3. Civilian authority is, at all times, supreme over the military. The Armed Forces of the Philippines is the protector of the people and the State. Its goal is to secure the sovereignty of the State and the integrity of the national territory.*”
- **Prinsip tugas utama pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap rakyat** “*Section 4. The prime duty of the Government is to*

⁴⁶ Konstitusi Filipina dapat dilihat dalam https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en, diakses 15 Agustus 2017.

⁴⁷ Joaquin G. Barnas dalam Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Majelis MPR RI*, Edisi 04 Tahun 2016, hlm. 20.

serve and protect the people. The Government may call upon the people to defend the State and, in the fulfillment thereof, all citizens may be required, under conditions provided by law, to render personal, military or civil service”.

- **Prinsip menjaga perdamaian dan ketertiban, perlindungan terhadap hak hidup, kebebasan dan milik dan mempromosikan kesejahteraan** “*Section 5. The maintenance of peace and order, the protection of life, liberty, and property, and promotion of the general welfare are essential for the enjoyment by all the people of the blessings of democracy.*”
- Prinsip pemisahan antara gereja dan negara “*Section 6. The separation of Church and State shall be inviolable”.*

Sementara itu berkaitan dengan kebijakan negara, antara lain disebutkan:

- **Kebijakan luar negeri yang independen** “*Section 7. The State shall pursue an independent foreign policy. In its relations with other states, the paramount consideration shall be national sovereignty, territorial integrity, national interest, and the right to self-determination”.*
- **Kebijakan bebas nuklir** “*Section 8. The Philippines, consistent with the national interest, adopts and pursues a policy of freedom from nuclear weapons in its territory”.*
- **Kebijakan untuk mempromosikan tatanan sosial yang adil dan dinamis** “*Section 9. The State shall promote a just and dynamic social order that will ensure the prosperity and independence of the nation and free the people from poverty through policies that provide adequate social services, promote full employment, a rising standard of living, and an improved quality of life for all”.*
- **Kebijakan promosi keadilan sosial** “*Section 10. The State shall promote social justice in all phases of national development”.*
- **Kebijakan penghormatan terhadap setiap orang dan penghormatan terhadap HAM** “*Section 11. The State values the dignity of every human person and guarantees full respect for human rights”.*
- **Kebijakan penguatan keluarga** “*Section 12. The State recognizes the sanctity of family life and shall protect and strengthen the family as a basic autonomous social institution. It shall equally protect the life of the mother and the life of the unborn from conception. The natural and primary right and duty of parents in the rearing of the youth for civic efficiency and the development of moral character shall receive the support of the Government”.*
- **Kebijakan peran vital pemuda dalam pembangunan nasional** “*Section 13. The State recognizes the vital role of the youth in nation-building and shall promote and protect their physical, moral, spiritual, intellectual, and social well-being. It shall inculcate in the youth patriotism and nationalism, and encourage their involvement in public and civic affairs”.*
- **Kebijakan peran wanita dalam pembangunan negara** “*Section 14. The State recognizes the role of women in nation-building, and shall ensure the fundamental equality before the law of women and men”.*

- **Kebijakan perlindungan hak atas kesehatan** “Section 15. The State shall protect and promote the right to health of the people and instill health consciousness among them”.
- **Kebijakan perlindungan atas hak setiap orang yang diseimbangkan dengan kesehatan lingkungan** “Section 16. The State shall protect and advance the right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature”.
- **Kebijakan prioritas pendidikan, ilmu dan teknologi, seni, budaya dan olahraga** “Section 17. The State shall give priority to education, science and technology, arts, culture, and sports to foster patriotism and nationalism, accelerate social progress, and promote total human liberation and development”.
- **Kebijakan afirmasi untuk buruh** “Section 18. The State affirms labor as a primary social economic force. It shall protect the rights of workers and promote their welfare”.
- **Kebijakan perekonomian nasional yang mandiri** “Section 19. The State shall develop a self-reliant and independent national economy effectively controlled by Filipinos”.
- **Kebijakan pengakuan peran swasta** “Section 20. The State recognizes the indispensable role of the private sector, encourages private enterprise, and provides incentives to needed investments”.
- **Kebijakan promosi pembangunan pedesaan dan reformasi agraria** “Section 21. The State shall promote comprehensive rural development and agrarian reform”.
- **Kebijakan pengakuan hak-hak masyarakat asli** “Section 22. The State recognizes and promotes the rights of indigenous cultural communities within the framework of national unity and development”.
- **Kebijakan pengakuan peran organisasi non pemerintah** “Section 23. The State shall encourage non-governmental, community-based, or sectoral organizations that promote the welfare of the nation”.
- **Kebijakan pengakuan peran penting komunikasi dan informasi** “Section 24. The State recognizes the vital role of communication and information in nation-building”.
- **Kebijakan otonomi pemerintahan daerah** “Section 25. The State shall ensure the autonomy of local governments”.
- **Kebijakan akses yang sama terhadap layanan publik dan larangan dinasti politik** “Section 26. The State shall guarantee equal access to opportunities for public service and prohibit political dynasties as may be defined by law”.
- **Kebijakan menjaga kejujuran dan integritas dalam pelayanan publik untuk mencegah korupsi** “Section 27. The State shall maintain honesty and integrity in the public service and take positive and effective measures against graft and corruption”.
- **Kebijakan penundukan pada kondisi yang wajar yang ditentukan oleh undang-undang** “Section 28. Subject to reasonable conditions prescribed by law, the State adopts and implements a policy of full public disclosure of all its transactions involving public interest”.

Selain mengatur mengenai DPSP tersebut, Konstitusi Filipina Tahun 1987 juga memuat ketentuan mengenai *National Economy and Patrimony* yang diatur dalam Pasal XII dan *Social*

Justice and Human Rights dalam Pasal XIII. *National Economy and Patrimony* mengatur mengenai tujuan pembangunan ekonomi nasional, industrialisasi, pertanahan, pinjaman asing dan lain-lain yang itu harus dipatuhi oleh Kongres Filipina dan Penyelenggara Pemerintahan lainnya. Dalam bab mengenai *Social Justice and Human Rights* mengatur mengenai perburuhan, reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, reformasi pertanahan di perkotaan dan perumahan, kesehatan, wanita, peran dan hak organisasi yang dibentuk rakyat, hak asasi manusia, dan lain-lain.

Dari 3 negara yang konstitusinya telah mengatur mengenai *directive principle*, diperoleh beberapa pelajaran. *Pertama*, bahwa pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan prinsip dasar negara sebagai pedoman dan haluan negara dalam sebuah konstitusi adalah sebuah hal yang wajar. Bahkan apabila merujuk pendapat Jimly Asshiddiqie berkaitan dengan adanya haluan negara yang tidak hanya dimuat dalam pasal-pasal, melainkan juga dalam pembukaan, maka jumlah negara yang menganut haluan negara dalam konstitusinya akan lebih banyak lagi, diantaranya India, Pakistan, Banglades, Sri Lanka, Nepal, Zambia, Ghana, Afrika Selatan, Belgia, dan lain-lain.⁴⁸ Itu artinya, pemuatan haluan negara dalam sebuah konstitusi adalah sebuah hal yang wajar dan bahkan menjadi kebutuhan.

Kedua, prinsip haluan negara dalam konstitusi tersebut dapat berupa haluan negara yang bersifat prinsip maupun yang bersifat kebijakan negara, seperti dipisahkan secara tegas dalam Konstitusi Filipina 1987 ataupun digabungkan antara prinsip dan kebijakan negara seperti dalam Konstitusi Irlandia dan Konstitusi India. *Ketiga*, haluan negara tersebut, selain dapat berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan sosial yang terdapat dalam Konstitusi Irlandia, India maupun Filipina, namun juga dapat berkaitan dengan persoalan kekuasaan seperti dalam hal pemisahan gereja dan negara dalam Konstitusi Filipina maupun penegasan pemisahan peradilan dari eksekutif seperti dalam Konstitusi India. Juga persoalan jaminan pelaksanaan HAM yang terdapat dalam Konstitusi Irlandia, India, maupun Filipina. Itu artinya, konten *directive principle* sebagai haluan negara tidak hanya berbicara mengenai perekonomian semata, namun lebih luas dari pada itu menyangkut sosial, politik dan lain-lain.

Keempat, umumnya *directive principle* tidak dapat ditegakkan melalui pengadilan seperti disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Irlandia dan India. Itu artinya, *directive principle* hanya dijadikan semacam pedoman moral saja. Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam perkembangannya hal tersebut tidak dapat dipertahankan, karena Mahkamah Agung di India telah berhasil menjembatani persoalan gap antara prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia dengan prinsip-prinsip dalam DPSP. *Directive Principles* dapat saja ditegakkan di pengadilan, tetapi penegakannya bukan karena kekuatan *Directive Principles* itu sendiri, melainkan hanya apabila ketentuan-ketentuan *Directive Principles* itu berisi hak asasi manusia.⁴⁹

D. Haluan Negara Dalam UUD NRI Tahun 1945

Apabila melihat perbandingan terhadap haluan negara dengan istilah *directive principles* yang terdapat dalam Konstitusi Irlandia, Konstitusi India dan Konstitusi Filipina, maka Konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 juga telah memuat hal-hal yang bersifat haluan negara, walaupun tidak diberikan judul “Haluan Negara” atau “Garis-Garis Besar

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 104-105.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 108.

Haluan Negara”,⁵⁰ khususnya berkaitan dengan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial sendiri, yang terdapat dalam Bab XIII Pasal 31 dan 32 mengenai pendidikan dan kebudayaan, dan Bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 mengenai perekonomian dan kesejahteraan sosial. Selain itu, dalam Bab VIII hal Keuangan Pasal 23 Ayat (1) menyebut “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut juga menjadi semacam haluan negara, dimana APBN harus dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Haluan negara dalam UUD NRI Tahun 1945 juga semakin lengkap, jika didasarkan dengan adanya Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang didalamnya memuat prinsip-prinsip dan tujuan penyelenggaraan negara.

Demikian juga, apabila dilihat secara seksama maka konsep *directive principles* yang terdapat dalam beberapa kontitusi yang telah disebutkan juga memiliki kemiripan dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibentuk berdasarkan Tap MPR. Hal tersebut misalnya dapat dilihat dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, yang didalamnya dimuat pengertian, maksud dan tujuan, landasan, pokok-pokok penyusunan dan penguasaan, pelaksanaan. Kemudian juga diatur pola umum pembangunan jangka panjang untuk 25 tahun yang didalamnya termuat arah dan sasaran pembangunan jangka panjang dalam bidang ekonomi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa, Sosial-Budaya, bidang politik, dan bidang pertahanan keamanan nasional. Selain itu juga diatur mengenai arah pembangunan jangka menengah untuk 5 tahun yang didalamnya terdapat arah dan kebijaksanaan prioritas pembangunan. Konsep tersebut juga terdapat dalam GBHN-GBHN berikutnya, misalnya Tahun 1978, 1983, 1988, 1993, 1998 dan terakhir tahun 1999. Dengan dihapuskannya kewenangan MPR dalam membuat garis-garis besar haluan negara, maka pedoman pembangunan kemudian termuat dalam UU SPPN dan UU RPJPN. Selain itu, secara teknis dimuat dalam Perpres tentang RPJMN yang disesuaikan dengan visi-misi Presiden terpilih. Apabila dilihat, baik Tap MPR tentang GBHN, UU SPPN dan UU RPJPN khususnya berkaitan dengan prinsip dan arahan pembangunan memiliki kemiripan dengan konsep *directive principles*. Hal tersebut menjadi petunjuk, bahwa kedepan dalam rangka mengakomodir keinginan untuk kembali menghidupkan GBHN sangat mungkin dengan memasukkan haluan negara tersebut kedalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut sekaligus menjawab kekhawatiran ketidakcocokan GBHN dengan pilihan penguatan sistem presidensial yang dianut Indonesia, karena dengan dimuatnya GBHN dalam UUD NRI Tahun 1945, maka tidak menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi lagi dengan keharusan Presiden bertanggungjawab kepada MPR.⁵¹

Dengan memasukkan haluan negara secara lebih lengkap dalam UUD NRI Tahun 1945, maka peranan konstitusi terhadap pembangunan akan lebih jelas. Walau demikian perlu dilakukan penelitian lebih lanjut khususnya berkaitan dengan konsekuensi hukum terhadap dimasukkannya haluan negara dalam konstitusi, mengingat *directive principle* dalam Konstitusi Irlandia dan Konstitusi India bersifat pedoman moral saja tanpa dapat ditegakkan melalui

⁵⁰ Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 3 Tahun 2017, hlm. 437.

⁵¹ Lebih lanjut lihat Mei Susanto, *Ibid.*

pengadilan (walau kemudian, dalam praktik, pengadilan menyatakan dapat menegakkan *directive principle* tersebut khususnya yang berkaitan dengan hak asasi manusia). Hal tersebut penting mengingat konstitusi adalah hukum tertinggi yang memiliki konsekuensi hukum secara langsung sebagaimana disebutkan Michelman “*high-ranking regulatory law, a ‘statue’ fraught with direct legal consequences*”.⁵² Selain itu juga jangan sampai Konstitusi dalam pembangunan sebagai mana dikatakan Walter F. Murphi hanyalah sebuah konstitusi pura-pura (*sham constitution*) ataupun konstitusi komestik.⁵³ Konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi yang memberikan prinsip dasar pembangunan negara haruslah menjadi konstitusi yang sebenarnya, dalam artian berjalan dan dijalankan sebagaimana mestinya.

PENUTUP

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan: *pertama*, konstitusi memiliki peranan penting dalam pembangunan sebagaimana peranan hukum dalam pembangunan, yaitu sebagai sarana penjamin pembangunan secara teratur. Selain itu konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sebuah negara, membuat konstitusi berperan dalam pembangunan negara pada persoalan-persoalan tertinggi sebuah negara seperti pembangunan pemerintahan dan masyarakat yang demokratis, pembangunan penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia, pembangunan hukum dan pembangunan kesejahteraan rakyat. *Kedua*, haluan negara dalam bentuk *directive principle* sebenarnya telah dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945, namun demikian dianggap masih kurang lengkap jika dibandingkan *directive principle* yang telah dianut dan dikembangkan di beberapa negara. Karena itu, kedepan sangat mungkin memasukkan haluan negara sebagai *directive principle* secara lebih lengkap dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar pembangunan hukum, politik, ekonomi sosial, dan budaya dalam rangka menjamin terlaksananya pembangunan untuk kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, New York: G.P. Putnam’s Sons, 1963.
- Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co. 1968.
- J.N. Pandey, *Constitutional Law of India*, 43rd Edition, Allahabad: Central Law Agency, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpres, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010.
- K.C. Wheare, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, 1960.

⁵² Frank I. Michelman, dalam Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 3 Tahun 2016, hlm. 449.

⁵³ Walter F. Murphi mengemukakan 3 (tiga) jenis konstitusi: (i) konstitusi pura-pura (*sham constitution*), artinya konstitusi ada, tetapi sebenarnya tidak ada. Negara dijalankan semata-mata oleh perorangan atau kelompok kecil yang sewenang-wenang; (ii) konstitusi komestik, artinya konstitusi hanyalah sekedar alat pajangan, tidak berfungsi sesuai dengan makna dan fungsi konstitusi; dan (iii) konstitusi sebenarnya, artinya berjalan dan dijalankan sebagaimana mestinya. Lihat Walyter F. Murphi sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Ibid.*, hlm. 450.

- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Kumpulan Karya Tulis, Bandung: Alumni, 2006.
- MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007.
- RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006.

Dokumen Lain

- Atip Latipulhayat, Khazanah Mochtar Kusumaatmadja, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3 Tahun 2014.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/teknokratik>, diakses Agustus 2017.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 3 Tahun 2016.
- Gilbert Rist, Development as a Buzzword, *Development in Practice*, Vol. 17 No. 4-5, Agustus 2007.
- Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2 Desember 2014.
- M. Laica Marzuki, Konstitusi dan Konstitusionalisme, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 4 Tahun 2010.
- Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 3 Tahun 2017.
- Subir Kumar Roy, The Principle of Sustainable Development, Human Rights, and Good Governance, *Brawijawa Law Journal*, Vol. 3 No. 2.
- Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Majelis MPR RI*, Edisi 04 Tahun 2016.

Dokumen Hukum

- Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, yang menyebutkan "Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara".
- Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN.
- Konstitusi Filipina dalam https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en, diakses 15 Agustus 2017.
- Konstitusi India dalam https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en, diakses 15 Agustus 2017.
- Konstitusi Irlandia dalam https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015?lang=en, diakses pada 15 Agustus 2017.
- UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Setelah Perubahan.

UN Declaration on The Right to Development
1986, dalam

<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>, diakses 10 Agustus 2017.