



KARAKTER HALUAN NEGARA DARI MASA KE MASA DAN IMPLIKASINYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PASCAREFORMASI

Ilhamdi Putra

Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Indonesia

Corresponding Author: ilhamdiputra@law.unand.ac.id

Info Artikel

Diterima, 03/03/2023
Direvisi, 20/03/2023
Dipublikasi, 09/04/2023

Kata Kunci: Haluan Negara; Dari Masa ke Masa; Sistem Ketatanegaraan; Pascareformasi

Abstrak

Sebelum UUD 1945 diamandemen, GBHN merupakan acuan pembangunan nasional berkala yang ditetapkan MPR selaku Lembaga Tertinggi Negara yang kemudian eksistensinya berakhir setelah amandemen dilakukan. Di tengah kendala visi pembangunan, wacana amandemen kelima untuk mengakomodir Haluan Negara melalui PPHN kian menyeruak. Wacana itu memunculkan dua topik analisa ihwal pengaturan Haluan Negara dari masa ke masa, dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi. Kajian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan teknik pengumpulan data kepustakaan. Penelitian ini berkesimpulan bahwa dalam kurun 40 tahun keberlakuan UUD 1945 lama (1959-1999), GBHN memiliki karakter berbeda pada dua rezim yang pernah berkuasa. Demokrasi Terpimpin berorientasi pada pembangunan ideologis guna membentuk karakter negara-bangsa, sedangkan Orde Baru berorientasi pada pembangunan fisik melalui penanaman modal asing. Namun kedua rezim sama-sama menyelenggarakan kekuasaan otoriter untuk menjamin terselenggaranya visi Haluan Negara. Sementara reformasi memodifikasi konsep Haluan Negara melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang nomenklaturnya ditempatkan dalam undang-undang dan dijalankan dengan prinsip otonomi daerah. Hal ini mengakibatkan visi pembangunan lebih terstruktur dan sistematis dengan melibatkan seluruh pemangku jabatan di tingkat pusat hingga daerah. Sedangkan wacana amandemen kelima untuk mengakomodir PPHN berpotensi disruptif karena dilakukan di tengah pemerintahan yang bercorak executive heavy.

Abstract

Before the 1945 Constitution was amended, the GBHN was a periodical national development reference determined by the MPR as the highest state institution, which then ended its existence after the amendment was made. In the midst of constraints on the development vision, the discourse on the fifth amendment to accommodate State Policy through PPHN is increasingly emerging. This discourse raises two topics of analysis regarding the regulation of State Policy from time to time, and its implications for Indonesia's post-reform constitutional system. This study uses normative legal research methods with library data collection techniques. This study concludes that within 40 years of the validity of the old 1945 Constitution (1959-1999), the GBHN had different characters in the two regimes that had ruled. Guided Democracy was oriented towards ideological development in order to shape the character of the nation-state, while the New Order was oriented towards physical development through foreign investment. However, the two regimes both exercised authoritarian power to ensure the implementation of the State Policy. While reforms modify the concept of State Direction through the National

Keywords: State Policy; From Time to Time; Constitutional System; Post-Reform

Development Planning System (SPPN) and the National Long-Term Development Plan (RPJPN) whose nomenclature is placed in act and is carried out under the principle of regional autonomy. This resulted in a more structured and systematic vision of development by involving all office holders at the central to regional levels. Whereas the fifth amendment discourse to accommodate PPHN has the potential to be disruptive because it is carried out in the midst of a government that is executive heavy.

PENDAHULUAN

Konstitusi sejatinya berperan vital untuk mempertahankan esensi negara dari berbagai pengaruh perkembangan zaman yang dinamis.¹ Namun berdasarkan UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945, Indonesia sebenarnya memiliki struktur perlembagaan kekuasaan yang berlainan dari teori *Trias Politica* karena tidak menganut pembatasan kekuasaan dan terkesan menganut sistem campuran.² Hal itu terlihat dari proporsi lebih bagi Presiden yang diberi kekuasaan begitu luas untuk menjalankan pemerintahan, sementara di saat bersamaan terdapat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara pemegang kekuasaan legislatif namun tidak menjalankan fungsi *check and balances*. Akibatnya, rezim Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru yang berkuasa dalam keberlakuan konstitusi timpang menjalankan pemerintahan secara totaliter sekalipun UUD 1945 menekankan posisinya sebagai mandataris MPR.

Setelah pemerintahan Orde Baru jatuh, semua produk hukum yang berwatak konservatif segera diubah, dan produk hukum yang diubah ketika itu pada umumnya mengatur di bidang politik dan terkait dengan *gezagverhouding* (hubungan kekuasaan). Momentum yang diawali dari reformasi Mei 1998 tersebut merupakan titik balik penyelenggaraan negara yang menghasilkan perubahan mendasar bagi struktur ketatanegaraan Indonesia melalui empat kali amandemen UUD 1945. Salah satu hasil amandemen yang paling kentara adalah perubahan hubungan antarlembaga yang semula dipuncaki MPR, menjadi hubungan yang menyejajarkan cabang-cabang kekuasaan. Amandemen itu memosisikan UUD 1945 sebagai penentu alur penyelenggaraan negara.

Perubahan mendasar itu secara sistemik berimbas pada pola pembangunan nasional yang semula dikonstruksikan melalui Ketetapan MPR (TAP MPR) sebagai Lembaga Tertinggi Negara, menjadi berdasarkan undang-undang sebagai akibat kesetaraan seluruh lembaga negara. Pada awalnya, UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945 memberi kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan nasional. Mekanisme itu mengakibatkan terciptanya pola rantai komando antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menyukseskan visi pembangunan. Sedangkan setelah amandemen UUD 1945 diselenggarakan, pemerintahan daerah diberikan hak otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan berikut dengan visi pembangunan di tingkat lokal.³

Terganggunya perencanaan pembangunan nasional pascaamandemen akibat tidak sejalannya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta pemangku kebijakan lainnya dalam

¹A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas, 2009), h. 1.

²Saldi Isra, Fahmi Idris, and Hilaire Tegnan, "Designing a Constitutional Presidential Democracy in Indonesia," *Journal of Politics and Law* 13, no. 2 (2020): h. 24, <https://doi.org/10.5539/jpl.v13n2p22>.

³Hilaire Tegnan, Charles Simabura, and Saldi Isra, "Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?," *International Journal of Law Reconstruction* 2, no. 1 (2018): h. 31, <https://doi.org/10.26532/ijlr.v2i1.2976>.

mengemban visi pembangunan, menghasilkan wacana untuk kembali menghidupkan GBHN.⁴ Wacana itu ditenggarai beberapa faktor, misalnya tilas keberhasilan pembangunan di masa Orde Baru dan penyeragaman visi pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁵ Namun GBHN yang terlanjur identik dengan rezim Orde Baru yang dikenal despotik mengakibatkan terma “Garis-garis Besar Haluan Negara” sulit diterima. Akibatnya wacana itu menawarkan terma baru bertajuk Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN), sekalipun hakikatnya didasari oleh GBHN.

Wacana PPHN lekas menjadi diskursus arus utama di tengah kuatnya dukungan parlemen kepada pemerintah. Hal itu terlihat dari keseriusan MPR melalui Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2014-2019. Dari keputusan yang memuat 7 rekomendasi tersebut, PPHN menjadi pokok utama yang ditempatkan pada Pasal 1 huruf a yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 2:

Terhadap rekomendasi Pasal 1 huruf a, MPR RI masa jabatan 2019-2024 perlu melakukan pendalaman hasil kajian MPR RI masa jabatan 2014-2019 berkenaan dengan substansi dan bentuk hukum pokok-pokok haluan negara, termasuk membangun konsensus politik yang memungkinkan ditetapkannya dalam Ketetapan MPR, dengan catatan terdapat pandangan dari Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Demokrat, dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera bahwa pokok-pokok haluan negara juga dimungkinkan dibentuk dalam bentuk undang-undang.

Pengarusutamaan wacana itu meniscayakan amandemen kelima UUD 1945 dilakukan untuk mengakomodir PPHN, meski pada pokoknya masih terdapat tiga fraksi yang membuka kemungkinan pengakomodasian PPHN melalui undang-undang. Kesimpulan ini berakar dari mayoritas fraksi di DPR yang menghendaki amandemen dan keberadaan UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang sejatinya telah mencerminkan visi pembangunan. Arti kata, diakomodirnya PPHN dalam produk hukum berjenis undang-undang hanya akan memperumit visi pembangunan nasional

Sementara dua rezim pemerintahan yang pernah menyelenggarakan Haluan Negara berdasarkan GBHN yang dikeluarkan melalui TAP MPR menampilkan corak visi pembangunan yang berbeda. Demokrasi Terpimpin cenderung pada pola pembangunan ideologis, sedangkan Orde Baru jelas memperlihatkan visi pembangunan fisik selama lebih dari tiga dekade kekuasaannya.⁶ Fenomena ini seyogianya harus diiringi dengan kajian yang menyigi karakter Haluan Negara pada dua rezim kekuasaan yang bertolak belakang itu. Sementara di saat bersamaan wacana kembali diurnya Haluan Negara dalam UUD 1945 dipastikan menghasilkan implikasi konstitusional yang begitu besar. Sedangkan dilakukannya

⁴Andi Luhur Prianto, “GBHN Sebagai Solusi Diskontinuitas Perencanaan Pembangunan dari Perspektif *Dynamic Governance*” dalam Universitas Makassar, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2019), h. 29.

⁵Niki Lukviarman, “Urgensi Haluan Negara dan Perencanaan Pembangunan Nasional” dalam Universitas Bung Hatta, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2019), h. 13.

⁶Pembagian ini juga terlihat dari pengamatan Yudi Latif, selengkapnya dalam Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, *Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2021) h. 23.

amandemen kelima dalam suasana pemerintahan minim *check and balances* dewasa ini rentan memperburuk struktur perlembagaan negara.

Berangkat dari permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana karakter Haluan Negara di Indonesia dari masa ke masa, dan apakah implikasinya bila kembali dipraktikkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif untuk menggambarkan karakter Haluan Negara. Metode penelitian ini ditujukan agar kajian dapat mengerucut seteliti mungkin pada objek penelitian. Bahan hukum primer digunakan untuk menganalisis perbedaan karakteristik Haluan Negara dari masa ke masa. Meliputi TAP MPR Nomor II/MPRS/1960, TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966, TAP MPR Nomor IV/MPR/1973, TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, TAP MPR Nomor II/MPR/1983, TAP MPR Nomor II/MPR/1988, TAP MPR Nomor II/MPR/1993, TAP MPR Nomor II/MPR 1998, TAP MPR Nomor X/MPR/1998, TAP MPR Nomor IV/MPR/1999, UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2007. Sementara bahan hukum sekunder diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan dan pidato kenegaraan Presiden yang menopang konsepsi Haluan Negara. Di antaranya TAP MPR Nomor I/MPRS/1960, TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963, UU Nomor 1 Tahun 1967, Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960, Keppres Nomor 18 Tahun 1969, Keppres Nomor 11 Tahun 1974, Keppres Nomor 7 Tahun 1979, Keppres Nomor 21 Tahun 1984, Keppres Nomor 13 Tahun 1989, Keppres Nomor 17 Tahun 1994, Perpres Nomor 18 Tahun 2020 dan Pidato kenegaraan Presiden 17 Agustus 1959 berjudul Penemuan Kembali Revolusi Kita. Beberapa peraturan perundang-undangan ini selanjutnya dikaji berdasarkan bahan hukum primer guna mengidentifikasi implikasi pengaturan Haluan Negara melalui PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi. Pada akhirnya kajian tiba pada efek sistemik bilamana amandemen UUD 1945 dilakukan semata untuk mengakomodir PPHN.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

A. Karakter Haluan Negara dari Masa ke Masa

1. Demokrasi Terpimpin

Pengaturan Haluan Negara dalam konstitusi Indonesia memang dimulai sejak 18 Agustus 1945 ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan UUD 1945. Di mana ketentuan itu diatur pada Pasal 3 dengan memberi kewenangan kepada MPR untuk menetapkan GBHN yang difungsikan sebagai penunjuk arah kebijakan pemerintahan. Pengaturan Pasal 1 Ayat (2) kemudian menempatkan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara sehingga Presiden sebagai mandataris mempertanggungjawabkan penyelenggaraan GBHN kepada MPR. Terganggunya stabilitas negara muda Indonesia di masa Revolusi Nasional menjadikan tidak dapat terlaksananya fungsi MPR untuk menetapkan GBHN. Keadaan ini dapat dilihat dari beberapa faktor, misalnya perubahan konstitusi, bentuk negara, sampai sistem pemerintahan yang semuanya terjadi dalam waktu singkat. Dari tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia di sekitar masa Revolusi Nasional, hanya UUD 1945-lah yang mengatur tentang Haluan Negara berupa GBHN.

Hal itu dapat ditinjau dari struktur perlembagaan negara berdasarkan Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) yang mengubah bentuk negara menjadi federal. Pada Ketentuan Umum Bab III, konstitusi ini mengatur alat kelengkapan negara yang terdiri Presiden, Menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Kemudian Perdana Menteri di Pasal 72 Ayat (1), Pasal 74 Ayat (2), Pasal 75 Ayat (1), dan Pasal 76 Ayat (1). Untuk lembaga negara yang berkarakter majelis sebagaimana MPR, Konstitusi RIS mengadakan Konstituante di Pasal 186, Pasal 187, Pasal 188 dan Pasal 189 yang bertugas merancang konstitusi baru, tanpa kewenangan menetapkan Haluan Negara.

Sedangkan pada UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959) yang mengembalikan bentuk negara menjadi kesatuan, Pasal 44 mengatur alat kelengkapan negara yang terdiri atas Presiden, Menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Untuk lembaga yang berkarakter majelis, UUD Sementara 1950 masih mengakomodir keberadaan Konstituante pada Pasal 134 hingga Pasal 139, dengan tugas pokok yang sama dengan Konstitusi RIS. Namun pada Pasal 140 Ayat (2), UUD Sementara 1950 menambahkan sebuah badan berupa forum bernama Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar⁷ yang tersusun atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dan anggota-anggota Komite Nasional Pusat⁸ yang tidak menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Badan ini bertugas mengesahkan rancangan konstitusi baru. Sama dengan Konstitusi RIS, UUD Sementara 1950 juga tidak mengakomodir sebuah lembaga negara maupun forum yang dibekali kewenangan menetapkan Haluan Negara.

Sebenarnya dalam periode keberlakuan UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), Indonesia pernah memiliki Garis-garis Besar Rancangan Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 yang dirancang Dewan Ekonomi dan Perencanaan⁹ di bawah pemerintahan Kabinet Ali Sastroamidjojo II (24 Maret 1956–14 Maret 1957). Akan tetapi rancangan ini gagal karena tidak sejalan dengan kebijakan kabinet yang bersandar pada politik luar negeri tanpa diimbangi visi pembangunan dalam negeri. Kendala itu kemudian diperparah dengan konflik antarfaksi politik yang menolak eksistensi PKI dalam pemerintahan, dan berujung pada jatuhnya Kabinet Ali Sastroamidjojo II beserta rancangan pembangunannya yang mandek.¹⁰

Episode sejarah perancangan konstitusi baru Indonesia terganjal oleh ketidakmampuan Konstituante untuk mengesahkan rancangan undang-undang dasar, karena kuorum sebesar dua pertiga dari jumlah anggota tidak pernah tercapai untuk mengambil keputusan.¹¹

⁷Lihat Penjelasan UUD Sementara 1950: Sekalipun Majelis Perubahan Undang-undang Dasar merupakan suatu badan, akan tetapi karena badan tersebut hanya bertindak apabila perlu diadakan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Sementara dan dalam sistem Undang-Undang Dasar Sementara ini perlu tidaknya diadakan perubahan ditentukan oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Sementara, maka Majelis tersebut tidak mendapat tempat tersendiri dalam Undang-undang Dasar Sementara melainkan ketentuan-ketentuan tentang Majelis tadi dimasukkan dalam bagian tentang perubahan Undang-Undang Dasar Sementara.

⁸Komite Nasional Pusat merupakan Badan Pekerja yang berasal dari Konstitusi RIS yang digunakan karena DPR belum tersusun melalui mekanisme pemilihan umum.

⁹Kelak berubah nama menjadi Dewan Perancangan Nasional.

¹⁰R.Z. Leirissa, *PRRI-PERRESTA: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*, (Jakarta: Grafiti, 1997), h. 13.

¹¹Ilhamdi Putra, "Karakteristik dan Dampak Pembatasan Pengujian Norma Undang-Undang Melalui Permohonan Yang Tidak Dapat Diajukan Kembali di Mahkamah Konstitusi Terhadap Gagasan The Living

Kebuntuan itu dipertemukan dengan derasnya desakan untuk kembali pada sistem presidensial sebagai reaksi tidak stabilnya kabinet parlementer.¹² Desakan yang kemudian memicu Sukarno mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 Tentang Kembali Pada Undang-Undang Dasar 1945, yang lebih dikenal sebagai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Melalui dekrit tersebut Sukarno membubarkan Konstituante dan menginstruksikan pemberlakuan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi tetap bagi Indonesia. Dekrit ini menandai dimulainya era Demokrasi Terpimpin yang dibangun di atas pola kekuasaan terpusat di tangan Presiden,¹³ di mana sistem sentralistik tersebut juga menentukan karakter Haluan Negara.

Pemberlakuan kembali UUD 1945 tidak serta merta menjadikan Haluan Negara sebagai produk kebijakan hasil reproduksi MPR. Secara normatif ketentuan Pasal 3 UUD 1945 memang hanya menyatakan bahwa MPR “menetapkan ... garis-garis besar daripada haluan negara”, dan tidak menentukan bahwa MPR-lah yang menjadi sumber asali pembentukan Haluan Negara sehubungan keberadaannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara sekaligus pemberi mandat kepada Presiden. Keadaan itu dipertemukan dengan kuatnya dominasi Sukarno yang menundukkan MPR dan bergerak ke arah pemerintahan otoriter,¹⁴ sehingga konsepsi Haluan Negara secara penuh ditentukan oleh pandangan politik Sukarno meski kemudian memperoleh legitimasi konstitusional melalui TAP MPR.

Penyimpangan kekuasaan itu dapat ditinjau dari sumber pembentukan GBHN pertama yang berasal dari lima pidato Presiden. *Pertama*, Penemuan Kembali Revolusi Kita. Pidato kenegaraan tanggal 17 Agustus 1959 ini kemudian dijabarkan oleh Dewan Pertimbangan Agung dalam keputusan Nomor 3/KPTS/SD/II/59 Tentang Perincian Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959. Keputusan tertanggal 25 September 1959 itu ditindaklanjuti dengan melegalisasi pokok-pokok pikiran Sukarno melalui Penetapan Presiden¹⁵ Nomor 1 Tahun 1960 Tentang Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara yang ditetapkan 29 Januari 1960.¹⁶ *Kedua*, pidato pada Sidang Pleno

Constitution” (Andalas University, 2021) h. 66, <http://scholar.unand.ac.id/68146/1/Cover%20dan%20Abstrak.pdf>. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1980), h. 84-85.

¹²Lihat Cindy Adams, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia* (Jakarta: Yayasan Bung Karno dan Media Pressindo, 2014), h. 337-338.

¹³Herberth Feith, “Indonesia”, dalam George McThurnan Kahin (Editor), *Governments and Politics of Southeast Asia*, (New York: Cornell University Press, 1965), h. 243.

¹⁴Selengkapnya dalam *Ibid*, hlm. 218-221.

¹⁵Penetapan Presiden merupakan jenis produk hukum yang nomenklaturnya bersumber dari Surat Presiden Nomor 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959. Dalam surat itu, Presiden menentukan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan Peraturan atau Keputusan Menteri. Namun kerap kali peraturan berjenis Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden di masa pemerintahan Presiden Sukarno diberlakukan sebagai norma yang berkekuatan setara Undang-Undang. Mengenai hierarki tersebut lihat Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 81-82.

¹⁶Dari segi norma, Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 dapat dikatakan sebagai GBHN pertama karena di Pasal 1 menentukan manifesto politik yang disampaikan pada pidato Penemuan Kembali Revolusi Kita sebagai GBHN. Langkah oportunitas itu didasari oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang memberi kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan tugas MPR sebelum majelis itu terbentuk. Namun dengan kandungan norma yang abstrak, Penulis tidak memosisikan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 sebagai GBHN karena terdapat dua TAP MPR lainnya yang menjabarkan ihwal Manifesto Politik Republik Indonesia.

Dewan Perancangan Nasional (Depernas)¹⁷ mengenai Pembangunan Semesta Berencana tanggal 28 Agustus 1959. *Ketiga*, pidato kenegaraan berjudul Jalannya Revolusi Kita yang disampaikan 17 Agustus 1960. *Keempat*, pidato Presiden di Sidang Umum PBB, *To Build the World a New*, tanggal 30 September 1960. *Kelima*, pidato yang disampaikan pada Pembukaan Sidang Pertama MPRS tanggal 10 November 1960.

Pidato-pidato itulah yang digunakan MPR untuk menyusun ketetapan yang mengandung norma ideologis melalui TAP MPR Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara yang disahkan tanggal 19 November 1960. Ketetapan yang berisi 4 pasal itu pada intinya menetapkan gagasan yang terkandung di dalam Jalannya Revolusi Kita dan *To Build the World a New* sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia yang ditetapkan sebagai GBHN, dan menetapkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sebagai garis-garis besar haluan pembangunan. Corak ideologis yang abstrak itu kemudian diterjemahkan oleh Depernas ke dalam 17 jilid Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969. Di mana jilid I, II dan III kemudian disetujui MPR pada 3 Desember 1960 melalui TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Sedangkan 14 jilid lainnya dijadikan pedoman pelaksanaan.¹⁸ TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 menetapkan enam bidang sebagai fokus pembangunan berskala nasional, di antaranya bidang bidang Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian, bidang Kesejahteraan, bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan, bidang Produksi, bidang Distribusi dan Perhubungan, bidang Keuangan dan Pembiayaan.

Pola penggunaan visi politik Presiden sebagai sumber asali GBHN berlanjut pada TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963 Tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. TAP MPR ini menggunakan empat pidato yang menjadi kerangka utama dan dua di antaranya sebagai sumber primer ideologis. *Pertama*, pidato berjudul Revolusi Sosialisme Indonesia Pimpinan Nasional (Resopim) yang disampaikan 17 Agustus 1961. *Kedua*, pidato berjudul Tahun Kemenangan (Takem) yang disampaikan 17 Agustus 1962. *Ketiga*, pidato berjudul Deklarasi Ekonomi (Dekon) yang disampaikan 28 Maret 1963. *Keempat*, pidato pengantar laporan tahunan yang berjudul Ambeg Parama Arta (Berwatak Pandai Mendahulukan Urusan yang Penting) yang disampaikan 15 Mei 1963 pada pembukaan Sidang ke-II MPRS. Dalam TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963 ini terdapat empat pasal yang secara garis besar menetapkan Resopim dan Takem sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia, Dekon sebagai pedoman pelaksanaan GBHN di bidang ekonomi, dan Ambeg Parama Arta sebagai acuan kerja ideologis PNSB.

Dari kronologi tersebut dapat dikatakan bahwa MPR hanya menjadi lembaga pemberi legalitas konstitusional terhadap visi politik Presiden yang sebelumnya telah disusun secara teknokratis oleh Depernas. Artinya, relasi *untergeordnet* antara Presiden

¹⁷Sekarang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Administrator, *Sejarah Kementerian PPN/BAPPENAS*, Bappenas.go.id, 2021, <https://www.bappenas.go.id/sejarah>.

¹⁸Pasal 8 TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

dan MPR yang dinyatakan pada Penjelasan UUD 1945 hanya terjadi pada mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan GBHN. Sedangkan dalam hal penyusunan konsepsi Haluan Negara, Presiden-lah yang menjadi sumber asali sehingga di saat bersamaan relasi Presiden dan MPR juga menjadi *neben*, atau setara.

Sementara bila ditelisik lebih jauh, meski terdapat tiga TAP MPR berlaflalkan GBHN yang dikeluarkan dalam kurun 3 tahun di era Demokrasi Terpimpin, namun tidak semuanya dapat dikatakan sebagai Haluan Negara. Karena secara ideal GBHN merupakan instruksi MPR tentang pola pembangunan nasional,¹⁹ sedangkan dari ketiga TAP MPR itu hanya TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 yang memiliki kandungan instruktif, sedangkan dua lainnya bernilai ideologis yang abstrak. Meski secara legal formal menyimpang dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945²⁰ yang membatasi keberlakuan GBHN selama 5 tahun, sedangkan TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 dirancang untuk berlaku selama 8 tahun.

Bila dicermati kembali, konsepsi Haluan Negara di era Demokrasi Terpimpin terbagi pada dua konsep, yakni GBHN pada tataran ideologis yang bersumber dari TAP MPR Nomor I/MPRS/1960 dan PNSB pada tataran teknokratis yang bersumber dari TAP MPR Nomor II/MPRS/1960. Dua konsepsi itu kemudian ditambahkan dengan TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963 yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan yang bernuansa ideologis. Dari pemisahan berdasarkan jenisnya itu, terlihat bahwa pidato Penemuan Kembali Revolusi Kita merupakan muasal penyusunan Haluan Negara. Sehingga gagasan-gagasan ideologis yang terkandung di dalamnya menjadi sumber primer untuk memahami karakter Haluan Negara di masa Demokrasi Terpimpin. Lewat pidato yang dibacakan 17 Agustus 1959 itu, Sukarno pada pokoknya berusaha mengumpulkan seluruh sumber daya politik yang semula berkonflik akibat demokrasi liberal di dekade 1950-an.²¹ Dari pandangan Sukarno, upaya itu merupakan keniscayaan untuk mempertahankan stabilitas negara demi mencapai tujuan nasional, dan langkah politis tersebut hanya mungkin dicapai melalui Demokrasi Terpimpin yang dikomandoi oleh Presiden. Penghimpunan faksi-faksi itulah yang menghasilkan ideologi baru yang bertulangpunggung pada dukungan massa yang membawa kesetiaan pada langgam kepemimpinan Sukarno.²²

Dari segi politik internasional, usaha Sukarno untuk mendapat dukungan berbasis massa harus dilihat secara berbarengan dengan kampanye melawan Belanda pada konflik perebutan Irian Barat dan konfrontasi dengan Inggris di Malaysia. Fenomena itu dapat terlihat dari paparan Sugiyono yang mencatat kecenderungan Sukarno menafsirkan eksistensi Indonesia yang begitu potensial memimpin kelompok kekuatan yang sedang tumbuh di dunia internasional. Tujuannya tidak lain dari upaya melawan, bahkan menghancurkan, pengaruh neokolonialisme, kolonialisme dan imperialisme (Nekolim)²³

¹⁹Lihat Lampiran Bab I: Pendahuluan GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998, dan Minto Rahayu, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa* (Jakarta: Grasindo, 2007), h. 105.

²⁰Lihat Penjelasan Pasal 3 UUD 1945.

²¹Dalam pidatonya, Sukarno secara metaforis menyatakan: “meski tersesat sejourus waktu, akhirnya toh telah kembali lagi kepada relnya yang asli”. Selengkapnya lihat “Penemuan Kembali Revolusi Kita” dalam Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi (Jilid 2)* (Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1965) h. 252.

²²Lihat konsepsi Nasionalis, Agama dan Komunis (Nasakom) dalam “Re-So-Pim (Revolusi-Sosialisme Indonesia-Pimpinan Nasional)” dalam *Ibid*, h. 307.

²³Terma Nekolim bukan singkatan yang bersumber dari Sukarno, istilah itu diperkenalkan oleh Jenderal

yang dibawa oleh negara-negara kapitalis.²⁴ Langkah politik Sukarno begitu taktis, karena efek Penemuan Kembali Revolusi Kita berhasil membangun dukungan penuh rakyat sekaligus memberi tempat strategis bagi Indonesia di kancah perpolitikan internasional. Secara bersamaan gagasan itu mengantisipasi persaingan politik yang dapat mengancam keberlangsungan sistem Demokrasi Terpimpin. Akibatnya, pandangan politik nasional dan internasional Sukarno menjadi visi berkelanjutan yang terus bergerak bersamaan dengan dinamika kenegaraan.

Reeve yang menafsirkan pidato Sukarno menilai, Penemuan Kembali Revolusi Kita merupakan serangan sinisme Sukarno terhadap liberalisme barat yang individualis. Lewat pidato itu, Sukarno menuntut upaya ditumbuhkannya semangat revolusi yang diperbarui untuk membawa perubahan dan peningkatan dalam segala lini kehidupan. Untuk itu, Sukarno mengusulkan *retooling* (menyusun ulang) semua institusi dan bidang kegiatan pemerintah, termasuk penyederhaan jumlah partai, dan konsentrasi kekuatan negara dalam satu barisan bernama Front Nasional. Strategi politik yang disebut Reeve sebagai “demokrasi kekeluargaan”.²⁵

Dari visi itulah Sukarno mengisi Manifesto Politik Republik Indonesia dengan lima sendi yang meliputi UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia. Lima inti sari Manifesto Politik (Manipol) itu kemudian dikenal dengan singkatan USDEK, keduanya erat tak terpisahkan hingga disebut Manipol-USDEK.²⁶ Gagasan inilah mendasari karakter Haluan Negara di era Demokrasi Terpimpin, bahwa arah daripada haluan pemerintahan Indonesia lebih berfokus pada pembangunan karakter negara-bangsa dengan menyatukan segala potensi politik dalam satu komando. Fenomena itu sejalan dengan suasana kebatinan yang mewarnai dua dekade awal kemerdekaan Indonesia, di mana basis kepercayaan rakyat menjadi modal politik rezim yang sejalan dengan orientasi Sukarno akan politik massa. Namun, sekalipun gagasan-gagasan Sukarno memperoleh legalitas konstitusional melalui TAP MPR dan dijalankan melalui rantai komando, konsepsi Haluan Negara yang dibangun menjadi tidak terstruktur dan jauh dari nilai sistematis.

Di satu sisi gagasan ideologis Sukarno memang berhasil memacu perkembangan Indonesia melalui penguasaan sumber daya di sektor vital yang menjadi modal pembangunan. Misalnya dari segi pengetatan aturan pertambangan minyak oleh perusahaan asing, persentase bagi hasil, berikut dengan besaran pajak.²⁷ Hanya saja di saat bersamaan pembangunan ideologis Sukarno memunculkan kutub paradoks ketika progres pembangunan hanya terpusat di Jakarta. Pembangunan model sentralistis ini pula yang

Ahmad Yani yang kemudian dipopulerkan oleh Sukarno, lihat “Tahun ‘*Vivere Pericoloso*’” dalam *Ibid*, h. 390.

²⁴Ahmad Sugiyono, *Akar-akar Demokrasi di Indonesia dan Perkembangannya Pada Masa Kini*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah, 2020), h. 12.

²⁵David Reeve, *Golkar: Sejarah yang Hilang, Akar Pemikiran & Dinamika*, (Depok: Komunitas Bambu, 2013), h. 175.

²⁶Lihat “‘Laksana Malaikat yang Menyerbu Dari Langit’, Jalannya Revolusi Kita!” dalam Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi (Jilid Kedua)*... *Op.Cit*, h. 262.

²⁷Lihat Pasal 15 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1963 Tentang Pengesahan "Perjanjian Karya" Antara P.N. Pertamina dengan P.T. Caltex Indonesia dan California Asiatic Oil Company (Calasiatic) Texaco Overseas Petroleum Company (Topco); P.N. Pertamina dengan P.T. Stanvac Indonesia, P.N. Permigan dengan P.T. Shell Indonesia

pada tahapnya menuai gelombang perlawanan di beberapa daerah. Bahwa pembangunan yang dilakukan terpusat berimbas pada kesenjangan ekonomi, buruknya birokrasi, korupsi, stagnasi pembangunan daerah, yang keseluruhannya berujung pada hilangnya kontrol pemerintahan.²⁸ Pembangunan ideologis ini pula yang kelak dimanfaatkan sebagai anasir penggulingan Sukarno dan Demokrasi Terpimpin bersama semua visi politik yang dibangunnya.

2. Orde Baru

Perbedaan paling kentara antara Demokrasi Terpimpin dengan Orde Baru dapat ditinjau dari istilah dan sistem yang digunakan pada dua periode kekuasaan tersebut. Terma Demokrasi Terpimpin berasal dari gagasan filosofis yang telah dibangun Sukarno jauh hari sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamkan, arti kata, Demokrasi Terpimpin bersumber asali dari pemikiran satu orang yang mengamati kaidah-kaidah sosiologis masyarakat Indonesia.²⁹ Genealogi ini mempengaruhi karakter Demokrasi Terpimpin yang bergantung pada sistem komando. Sedangkan terma Orde Baru, pertama kali tercatat dalam sejarah, berasal dari Seminar Angkatan Darat (AD) II yang dilaksanakan di Bandung 25-31 Agustus 1966. Dari seminar itu, AD mengajukan 3 pokok pikiran yang salah satunya menyatakan:³⁰

“TNI-AD menghendaki bahwa cara dan pemikiran lama ditinggalkan dan atas suatu tatanan baru (Orde Baru) diciptakan kehidupan politik, ekonomi, sosial, kultural berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dilaksanakan secara murni dan konsekuen.”

Hal senada diungkap Cribb dan Kahin, bahwa terma Orde Baru kemudian menjadi istilah yang digunakan untuk menyebut koalisi tentara, mahasiswa, intelektual serta muslim yang menentang Sukarno dan PKI. Terma Orde Baru pada tahapnya benar-benar menjadi gelombang oposisi total terhadap sistem Demokrasi Terpimpin yang lekas mengalihkan Indonesia dari visi politik internasional Sukarno.³¹ Mulai dari menghentikan konfrontasi dengan Malaysia, meninggalkan pergaulan dengan negara-negara komunis di poros Jakarta-Peking, hingga membuka keran investasi asing yang kelak menjadi identitas rezim. Hal itu terlihat sejak dimulainya kudeta merangkak akibat malapetaka G30S dan krisis ekonomi yang kian melemahkan nilai tawar Sukarno. Suharto yang oportunis beserta AD berhasil memanfaatkan momentum untuk meruntuhkan visi politik Sukarno. TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 Tentang Pembaharuan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan adalah langkah awal meloloskan konsep Haluan Negara yang berorientasi pada modal asing.

Secara konstitusional, Orde Baru memang memperoleh legitimasi di tahun 1968 ketika Sidang Umum MPR tanggal 27 Maret 1968 melantik Suharto sebagai Presiden berdasarkan TAP MPR Nomor XLIV/MPRS/1968. Namun sejatinya konsepsi Haluan Negara Orde Baru telah dimulai sejak TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 meski tanpa

²⁸Selengkapnya dalam R.Z. Leirissa, *PRRI-PERMESTA... Op.Cit*, h. 36-42.

²⁹Akar idealis Demokrasi Terpimpin telah dirancang Sukarno sejak dekade 1920-an. Ia menilai, sebagai bangsa timur demokrasi barat tidak cocok untuk Indonesia. Lihat “Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme” dalam Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi (Jilid 1)*, ed. Sigit Parikesit (Jakarta: Banana Books, 2016), h. 2-23.

³⁰Maraden Panggabean, *Berjuang dan Mengabdikan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), h. 361.

³¹Robert Cribb dan Audrey Kahin, *Historical Dictionary of Indonesia*, Second Edition (Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, Inc., 2004), h. 298.

lafal GBHN, karena secara sistematis menyusun skala prioritas nasional³² dengan membagi pembangunan berdasarkan jangka pendek (Pasal 13-Pasal 24) dan jangka menengah (Pasal 25-Pasal 28). Meski secara konstitusional Sukarno masih menduduki kursi Presiden, namun dalam hal kebijakan negara, politik internasional, dan konsepsi Haluan Negara, TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 sejatinya telah menjadi legitimasi untuk melucuti kekuasaan eksekutorialnya. Dari sinilah jalan panjang Orde Baru dimulai.

TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 kemudian mendasari 2 produk hukum terpenting di hari-hari awal Orde Baru yang mengatur bidang ekonomi. *Pertama*, UU Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing yang memberi keleluasaan bagi korporasi asing untuk melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang sebelumnya tidak dikehendaki Sukarno. Beberapa ketentuan dalam UU Nomor 1 Tahun 1967, misalnya, adalah pembebasan terhadap pajak perseroan, pajak deviden, pajak keuntungan, bea masuk barang ke dalam wilayah Indonesia, dan bea materai modal atas penempatan modal yang berasal dari penanaman modal asing, berikut keringanan lainnya (Pasal 15 huruf a dan b). *Kedua*, Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 18 Tahun 1969 Tentang Pengendalian Operasi Pembangunan Lima Tahun 1969-1973. Keppres ini lahir untuk mengubah sistem kerja pemerintah dan menyesuakannya dengan sasaran pembangunan berjangka 5 tahun,³³ sekaligus melahirkan terma politik baru, Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Strategi pembangunan Orde Baru pada Repelita I begitu terstruktur dan sistematis, terlihat dari Lampiran Keppres Nomor 18 Tahun 1969 yang membagi beban kerja berdasarkan 17 sektor sebagai tanggung jawab 11 menteri. Jumlah sektor itu dapat dibagi kepada 4 garis besar yang meliputi pembangunan fisik, politik, birokrasi dan ekonomi yang mendapat tempat terluas dalam 6 sektor. Para menteri yang memimpin sektornya masing-masing kemudian dibantu oleh belasan departemen. Strategi ini begitu kentara dibandingkan dengan konsep Haluan Negara di era Demokrasi Terpimpin yang tidak terstruktur dan sistematis.

Suharto bersama Orde Baru lekas menorehkan prestasi atas visi pembangunannya selang 18 bulan sejak Repelita I dikeluarkan. Hal itu bisa dilihat dari pidato kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 1970. Pada kesempatan itu Suharto melaporkan pertambahan kredit investasi perbankan hingga 16 miliar rupiah dan penanaman modal asing senilai 72 miliar rupiah, dan ekspor minyak bumi melampaui 1 juta dolar Amerika. Serapan dana itu kemudian dimanfaatkan untuk melakukan pembangunan di desa-desa yang menghabiskan dana senilai 13 miliar rupiah. Sehingga di tahun anggaran 1969-1970 pemerintah berinvestasi melalui pembangunan lebih dari 225 miliar rupiah. Pertumbuhan ekonomi terlihat juga dari belanja impor yang melampaui 1 miliar dolar Amerika, dan produksi beras yang mencapai 10,8 juta ton.³⁴

³²Lihat pengaturan Pasal 11 TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966: Usaha menanggulangi kemerosotan ekonomi dewasa ini yang sekaligus akan memungkinkan pembangunan ekonomi secara besar-besaran di hari depan harus menduduki tempat utama dalam keseluruhan skala prioritas nasional, sehingga kepentingan dalam negeri, khususnya kepentingan ekonomi, harus tegas-tegas didahulukan daripada kepentingan politik luar negeri.

³³Konsideran Menimbang huruf b Keppres Nomor 18 Tahun 1969.

³⁴Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Djendral Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1970* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1970), h. 32-33.

Ideologi pembangunan Orde Baru dilanjutkan dengan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang melahirkan Keppres Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (Repelita II) Tahun 1974-1979. Pada pokoknya Repelita II bertujuan untuk meningkatkan pembangunan di pulau-pulau selain Jawa, Bali dan Madura yang salah satunya dilakukan melalui transmigrasi. Keputusan ini selanjutnya diikuti oleh Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 1977 Tentang Program Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II yang ditujukan untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja melalui proyek-proyek pembangunan prasarana perhubungan dan prasarana produksi melalui Program Bantuan Daerah Tingkat II.³⁵

Setelah berhasil pada dua jilid Repelita, Orde Baru meneruskan GBHN melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang berfokus pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi. TAP MPR ini diteruskan kepada Keppres Nomor 7 Tahun 1979 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (Repelita III) 1980-1984. Keberhasilan Repelita III telah terlihat sejak tahun 1982 dengan meningkatnya produksi beras hingga 13% atau mencapai 22,2 juta ton.³⁶ Pada TAP MPR Nomor II/MPR/1983 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, fokus pembangunan beralih pada penciptaan lapangan kerja baru dan industri. Hal ini pula yang menjadi fokus Repelita IV melalui Keppres Nomor 21 Tahun 1984 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat (Repelita IV) 1985-1989. Akan tetapi, pembukaan lapangan kerja baru dan industrialisasi berjalan seiring dengan kian deras nya arus investasi asing.³⁷

TAP MPR Nomor II/MPR/1988 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara adalah bukti selamatnya Indonesia melalui krisis akibat jatuhnya harga minyak dunia. Pada periode ini pertumbuhan ekonomi Indonesia melesat. Melalui Keppres Nomor 13 Tahun 1989 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima (Repelita V) 1990-1994, Orde Baru berfokus pada pembangunan di bidang transportasi, komunikasi dan pendidikan. Namun semuanya tetap berorientasi pada investasi asing di tengah krisis ekonomi global yang mulai berimbas ke Indonesia.³⁸

TAP MPR Nomor II/MPR/1993 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara di keluarkan pada tahun yang sama ketika Bank Dunia memasukkan Indonesia ke dalam kelompok elit *High Performing Asian Economics* (HPAEs). Indonesia menjadi satu di antara delapan negara yang dinilai memiliki pertumbuhan ekonomi pesat terhitung 1965 hingga 1990. Keppres Nomor 17 Tahun 1994 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (Repelita VI) 1995-1999, yang merupakan awal Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua, dikeluarkan di tengah tahun-tahun ekonomi terbaik Indonesia

³⁵Lihat konsideran Menimbang huruf a Inpres Nomor 2 Tahun 1977.

³⁶Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1982* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1982), h. 24-25.

³⁷Lihat Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1984* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1984), h. 36. Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1988* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1988), h. 24; dan Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1989*, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1989), h. 37.

³⁸ Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1991* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1991), h. 17.

yang rata-ratanya mencapai pertumbuhan hingga 7,3% per tahun.³⁹ Hanya saja kala itu ekonomi Indonesia tumbuh dalam keadaan sangat rentan karena diikuti laju inflasi yang begitu tinggi. Di tahun 1993, misalnya, inflasi pernah di angka 9,8% yang baru mereda selang 3 tahun kemudian di angka 6,5%.⁴⁰ TAP MPR Nomor II/MPR 1998 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara adalah GBHN terakhir rezim Orde Baru, dan seterusnya sejarah mencatat kejatuhan rezim berideologi pembangunan yang ditenggelamkan masa selang 2 bulan setelah TAP MPR tersebut dikeluarkan.

Narasi panjang Haluan Negara Orde Baru memang menampilkan sisi memukau, namun capaian ekonomi gemilang itu terjadi berbarengan dengan terstruktur dan sistematisnya korupsi beserta watak represif negara. Selama lebih 30 tahun kekuasaannya, Suharto memerintah secara militeristik sambil memasang garansi, bahwa kepatuhan dan ketertiban rakyat akan dibayar dengan kesejahteraan. Salah satu faktor yang mendukung terselenggaranya pemerintahan tiran kala itu bisa ditemukan pada struktur UUD 1945, di mana dari 37 pasal di dalamnya terdapat 12 pasal yang memberi kekuasaan hampir tidak terbatas kepada Presiden.⁴¹

Southwood dan Flanagan menilai, relasi kuasa dapat dengan mudah dipahami dalam kerangka tujuan pemerintahan Orde Baru. Tujuan utama rezim Suharto adalah melanggengkan kekuasaan. Untuk itu, stabilitas perekonomian yang goyah pada 1965 perlu segera dipulihkan agar alat kelembagaan kekuasaan dapat dipertahankan sekaligus diperkuat. Rezim menentukan solusinya sendiri melalui peningkatan penanaman modal asing, ketergantungan pendapatan dari minyak, industrialisasi yang berorientasi ekspor, bantuan dalam jumlah besar dari *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI), dan perampangan korupsi yang terlembaga.⁴²

Pesatnya pembangunan berskala nasional yang seiring dengan deprestisiasi negara, atau antara kebijakan ekonomi dan tindakan represif, terus menekan kemungkinan-kemungkinan hadirnya anasir penentang kebijakan negara. Anasir itu bisa muncul dari lapisan manapun dan dalam ruang apapun. Untuk mencegah kemungkinan yang akan mengganggu Orde Baru menekan organisasi-organisasi non-pemerintah. Persatuan buruh adalah salah satu yang dapat dijadikan contoh, bahkan pernah menjadi fokus pembicaraan dalam laporan Bank Dunia yang disampaikan pada IGGI 1979.⁴³

“Indonesia has the largest remaining pool of inexpensive, and relatively literate labor in East Asia. Even before the recent devaluation, wages for unskilled labor were amongst the lowest in the world; lower than in Singapore, Hong Kong, South Korea and Taiwan. Labor is not unionized and Government has largely refrained from intervening in the labor market.”

³⁹Selengkapnya dalam World Bank, “The East Asian Miracle: Economy Growth and Public Policy” (Oxford-New York, 1993).

⁴⁰Lihat misalnya Bondan Winarno, J.B. Sumarlin, *Cabe Rawit yang Lahir di Sawah*, (Jakarta: Kompas, 2012), h. 282.

⁴¹Ilhamdi Putra, *Represi Mahasiswa: Dari Retrospeksi hingga Relevansi*, Garak.id, 2020, <https://garak.id/artikel/represi-mahasiswa-dari-retrospeksi-hingga-relevansi/>

⁴²Julie Southwood dan Peter Flanagan, *Teror Orde Baru: Penyelewengan Hukum & Propaganda 1965-1981*, (Depok: Komunitas Bambu, 2013), h. 57.

⁴³World Bank, “Indonesia: Growth Patterns, Social Progress and Development Prospects” (East Asia and Pacific Regional Office, 1979), h. 109-110.

Kenyataan itu dipengaruhi oleh orientasi Orde Baru pada *Export-Oriented Industrialization (EOI)* yang menekankan pengetatan upah seminimal mungkin, sehingga untuk menghindari aksi pemogokan buruh, serikat pekerja harus dihapuskan atau berada di bawah kontrol pemerintah.⁴⁴ Ini hanya salah satu contoh dari kuatnya kontrol asing atas perekonomian Indonesia.

Meski pada awal berdirinya rezim, Orde Baru menarik garis tegas yang memisahkan identitasnya dari Demokrasi Terpimpin, namun pada arasnya kedua rezim ini menggunakan simbol-simbol kekuasaan yang sama untuk mencapai persatuan nasional hingga kesejahteraan ekonomi bagi Orde Baru. Julia menyoroti lemahnya instrumen pengawasan melalui rekayasa negara yang menonjolkan musyawarah sebagai sarana untuk mencapai mufakat. Dari instrumen itu Orde Baru menggunakan 3 golongan politik yang meliputi nasionalis, agama, dan tentara/birokrasi.⁴⁵ Orde Baru begitu kentara memanfaatkan birokrasi sebagai basis politik dan gagal menggunakan mesin administratif yang ada, sehingga untuk mencapai konsensus untuk melaksanakan kebijakannya, termasuk GBHN dan Repelita, rezim menciptakan organ-organ baru seperti Badan Koordinasi Intelijen (Bakin), dan Komando Operasi Pemulihan Keamanan (Kopkamtib). Akibatnya, rezim secara langsung melakukan penyalahgunaan kekuasaan untuk meloloskan program-program yang dirancangnya.⁴⁶

Gambaran itu menunjukkan aras strategi pembangunan ekonomi dan Haluan Negara Orde Baru yang tidak memberi ruang pada oposisi, dan pemberian hak kontrol kepada kalangan terbatas petinggi militer dan birokrat. Dari kontrol itu, rezim menciptakan hubungan antara keamanan dan ketertiban, serta kesejahteraan sesuai ideologi pembangunan. Hubungan itu memosisikan kesejahteraan yang hanya akan diperoleh bila masyarakat tertib, dan hal itu dapat dipastikan terjadi melalui kekuasaan terpusat. Di sini kekuasaan Orde Baru begitu efisien dengan rakyat yang dipaksa kooperatif akibat propaganda. Contohnya, rezim yang mewajibkan monoloyalitas pegawai negeri kepada Golkar melalui pembinaan kekarayaan. Untuk menjalankan sistem totaliter itu, Orde Baru memang menampilkan Suharto sebagai figur politik, namun rezim hanya dapat berjalan melalui oligarki⁴⁷ yang terdiri dari 3 golongan politik dengan bertumpu pada birokrat. Dengan rupa inilah Haluan Negara, pembangunan, dan ketahanan ekonomi Orde Baru dibangun.

B. Implikasi Pengaturan Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascareformasi

1. Konsepsi Haluan Negara Pascareformasi

Gelombang reformasi Mei 1998 mengakhiri kekuasaan totaliter Orde Baru bersama sekelumit visi ideologi pembangunan Suharto. Berakhirnya kekuasaan despotik itu tidak serta merta mengakibatkan GBHN ditinggalkan pada hari-hari awal reformasi. Dalam masa transisi 1998-1999, memang terjadi kevakuman pembangunan yang ditenggarai oleh

⁴⁴Julie Southwood dan Peter Flanagan, *Teror Orde Baru... Op.Cit*, h. 58.

⁴⁵Demokrasi Terpimpin: nasionalis, agama dan komunis. Julia Suryakusuma, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*, (Depok: Komunitas Bambu, 2011), h. 14

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷Lebih jauh mengenai karakter oligarki Orde Baru, lihat Julie Southwood dan Peter Flanagan, *Teror Orde Baru... Op.Cit*, hlm. 61-62.

fokus pemerintah kepada visi menyelamatkan negara dari potensi perpecahan.⁴⁸ Amandemen konstitusi yang menjadi tuntutan utama reformasi pun harus dilakukan bertahap, hal ini mengakibatkan MPR masih perlu mengeluarkan ketetapan ihwal GBHN dalam masa transisi politik tersebut. Atas dasar itulah MPR terlebih dahulu mencabut TAP MPR Nomor II/MPR 1998 melalui TAP MPR Nomor X/MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR ini adalah GBHN pertama yang dikeluarkan dalam masa reformasi.

Sebagai kebijakan yang dikeluarkan dalam masa transisi, TAP MPR Nomor X/MPR/1998 berbeda dari tradisi GBHN Orde Baru yang berlaku secara berkala. TAP MPR tersebut diberlakukan dalam jangka waktu lebih singkat yang dibatasi dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk mengesahkan hasil pemilu 1999. Setelahnya, dikeluarkanlah TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang menjadi GBHN terakhir sebelum pada akhirnya Pasal 3 UUD 1945 diubah, dan struktur perlembagaan negara menyejajarkan MPR dengan Presiden. TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 berbeda jauh dibandingkan GBHN Orde Baru yang dijadikan haluan pembangunan nasional, sedangkan reformasi mengarahkan TAP MPR tersebut menjadi haluan penyelenggaraan negara yang dijalankan oleh seluruh Lembaga Tinggi Negara. Perluasan subjek hukum penyelenggara GBHN ditujukan untuk menekan potensi kekuasaan sentralistik yang sebelumnya terjadi sepanjang masa kekuasaan Orde Baru, hal ini bertujuan untuk mewujudkan iklim demokratis yang menjadi tanggung jawab seluruh organ negara. Akibatnya, semua Lembaga Tinggi Negara wajib mempertanggungjawabkan penyelenggaraan GBHN kepada MPR.

Pada akhirnya amandemen UUD 1945 menghasilkan struktur kelembagaan negara yang saling melakukan kontrol dalam hubungan sejajar (*neben*).⁴⁹ Perubahan Pasal 3 UUD 1945 tidak dapat dikatakan sebagai berakhirnya konsepsi Haluan Negara, karena diskursus Haluan Negara sejatinya hanya berpindah nomenklatur, yang semula diatur dalam TAP MPR menjadi diatur dalam undang-undang sebagai akibat kesetaraan antarlembaga negara. UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah rupa baru dari Haluan Negara di era reformasi. Undang-undang ini kemudian dijabarkan lewat UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Skala waktu 20 tahun tersebut kemudian dirinci per 5 tahun melalui Peraturan Presiden (Perpres) yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari Presiden terpilih dengan mengacu pada RPJPN.⁵⁰

Pergeseran nomenklatur itu seyogianya mencerminkan karakter yang lebih terstruktur dan sistematis dibandingkan konsepsi Orde Baru yang sentralistik. Di era Orde Baru, negara mempersiapkan paket pembangunan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun yang senapas dengan UU Nomor 17 Tahun 2007. Sementara reformasi memang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN berjangka 5 tahun dan

⁴⁸ Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik Yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: THC Mandiri, 2006), h. 92.

⁴⁹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004), h. 15.

⁵⁰Lihat Perpres Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024.

Keppres tentang Repelita, namun perubahan itu diikuti dengan pembaruan konsep melalui RPJMN.

Sampai di sini terdapat dua distingsi antara Orde Baru dan reformasi. *Pertama*, ihwal lembaga yang menetapkan konsep pembangunan. UUD 1945 di era Orde Baru yang meletakkan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara meniscayakan cabang kekuasaan legislatif itu untuk memberi acuan kerja Presiden. Namun struktur itu mengakibatkan MPR sebagai lembaga tunggal yang menetapkan apa yang harus dilakukan tanpa mekanisme saling kontrol antarlembaga negara. Sedangkan UUD 1945 pascaamandemen yang meletakkan konsep pembangunan melalui undang-undang dibarengi dengan mekanisme legislasi dua cabang kekuasaan.⁵¹ Akibatnya, produk hukum yang disahkan lahir dari konstruksi saling kontrol antara *policy making* dan *policy executing*. *Kedua*, ihwal jenis produk hukum yang mengatur visi pembangunan. Genealogi reformasi yang menghendaki Indonesia sebagai negara hukum dibarengi dengan ketersediaan mekanisme pengujian produk hukum. Di tengah diskursus itu, meletakkan visi pembangunan dalam TAP MPR (*beschikking*) sama artinya dengan menutup peluang pengujian terhadap norma yang dikandungnya. Lagi pula, visi pembangunan yang diatur melalui undang-undang menjadikannya dinamis karena dapat ditafsirkan melalui mekanisme *constitutional review*, bahkan dapat direvisi guna disesuaikan bilamana terjadi keadaan-keadaan yang tidak terprediksi ketika visi pembangunan dirancang.

Reformasi yang membawa semangat otonomi daerah juga memodifikasi rupa Haluan Negara. Sebelumnya rezim Orde Baru menjalankan visi pembangunan melalui rantai komando dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hubungan itu pemerintah pusat menentukan apa yang akan menjadi fokus pembangunan di daerah-daerah. Konsep sentralisasi ini mengakibatkan banyak persoalan, salah satu yang paling kentara adalah potensi korupsi yang terlembaga melalui kebijakan satu arah. Kekuasaan terpusat inilah yang ditinggalkan oleh reformasi. Hal itu terlihat dari dipecahnya visi pembangunan yang mengakibatkan pemerintah daerah dapat pula menyusun visi pembangunan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang sesuai dengan kebutuhannya, di mana penyusunan RPJPD dan RPJMD juga mengacu pada RPJPN. Kemandirian untuk melakukan pembangunan mengakibatkan hubungan pemerintah pusat dan daerah menjadi sebuah sinergi, bukan lagi penyeragaman visi.

Tersusunnya visi melalui SPPN, RPJPN, RPJMN, RPJPD dan RPJMD adalah refleksi terstruktur dan sistematisnya rencana pembangunan Indonesia, di mana kelimanya tidak lain adalah rupa baru Haluan Negara dalam iklim demokrasi. Sedangkan kendala-kendala yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan itu sendiri tidak lain disebabkan oleh faktor politis dan jauh dari dalih teknis sebagaimana yang dialaskan MPR beserta pihak-pihak pengusung PPHN. Dengan kata lain, wacana PPHN sejatinya bukanlah perihal ketiadaan panduan kerja bagi pemerintah, melainkan wacana politik yang bertujuan mengembalikan sistem sentralistis Orde Baru. Akibatnya bilamana amandemen kelima dilakukan untuk mengakomodir PPHN, hal itu hanya akan menjadi potret dekadensi ketatanegaran Indonesia yang gagal mempertahankan semangat reformasi.⁵²

⁵¹Lihat pengaturan Pasal 20 UUD 1945 Pascaamandemen.

⁵²Lihat Ilhamdi Putra, *Kandasnya Agenda Reformasi*, Hukumonline.com, 2021

2. Implikasi Pengaturan Haluan Negara Melalui Amandemen Kelima

Bagian ini akan mengulas dua diskursus. *Pertama*, perihal implikasi konstitusional bilamana Haluan Negara kembali diatur dalam UUD 1945 yang hanya dapat dilakukan melalui amandemen. Diskursus ini akan mengulas efek konstitusional berantai yang diakibatkan oleh pemberian kewenangan kepada MPR untuk kembali mengeluarkan regulasi tentang Haluan Negara. *Kedua*, perihal fenomena pemerintahan yang bernuansa *executive heavy*. Diskursus ini membicarakan pokok persoalan seputar potensi disruptif bilamana amandemen kelima dilakukan di tengah pemerintahan yang berjalan nyaris tanpa kontrol. Dua diskursus tersebut kemudian akan dihubungkan untuk memperlihatkan betapa dekadennya wacana yang tengah diarusutamakan tersebut.

Mengacu pada Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019, sejatinya MPR belum secara tegas menyatakan jalan mana yang ditempuh untuk mengakomodir PPHN. Beberapa pilihan yang mencuat adalah melalui undang-undang, sebagaimana pandangan 3 fraksi yang dinyatakan pada Pasal 2 Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019. Namun regulasi PPHN berdasarkan undang-undang tidak akan ada bedanya dengan SPPN dan RPJPN, undang-undang itu kelak hanya akan memperkeruh visi pembangunan. Di sisi lain pengundangan PPHN bisa saja terjadi, namun langkah paling konkret hanya dengan mekanisme *omnibus*. Akan tetapi sampai hari ini Indonesia masih belum memiliki aturan main tentang bagaimana mekanisme pengundangan secara *omnibus*.

Dalam *Focus Group Discussion* (FGD) tentang PPHN yang diselenggarakan MPR 11 Oktober 2021 lalu, jalan konsensus tampak mencuat.⁵³ Akan tetapi perlu dipahami lebih jauh, konsensus memang terbilang berhasil pada taraf idealis sebagaimana yang terjadi ketika amandemen pertama dilakukan dengan kesepakatan untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945. Namun demikian, konsensus bukanlah kesepakatan yang dapat digunakan dalam terminologi teknis seperti PPHN. Sebab kesepakatan itu akan terbentur mekanisme ketatanegaraan yang dapat mengikat Presiden untuk menjalankan PPHN, sedangkan kenyataannya Presiden tidak mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada MPR. Sehingga konsensus ketatanegaraan hanya akan menjadi langkah sia-sia.

Dibandingkan dua pilihan di atas, jalan amandemen kelima untuk mengakomodir PPHN dapat dikatakan lebih konkret. Hanya saja amandemen tidak akan mungkin dapat dilakukan secara terbatas pada satu pasal atau hanya satu ayat sekalipun. Bila ditelisik lebih jauh, UUD 1945 tersusun atas sistem norma yang berjejing dan saling menopang, sehingga perubahan satu ayat akan menghasilkan efek domino yang mengharuskan perubahan pada ayat-ayat lainnya. Misalnya, perubahan Pasal 3 dengan memberi kewenangan kepada MPR untuk meregulasikan PPHN. Terlepas dari jenis produk hukum yang dikeluarkan MPR untuk meregulasikan PPHN,⁵⁴ ketentuan itu harus diikuti dengan perubahan pada pasal-pasal yang mengatur relasi Presiden dan MPR, relasi Presiden

<https://www.hukumonline.com/berita/a/kandasnya-agenda-reformasi-lt60bf0ccd6470f/?page=all>.

⁵³Administrator, *FGD MPR RI Tentang Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), PPHN Bisa Dihadirkan Melalui Konsensus Politik*, Mpr.go.id, 2021, [https://www.mpr.go.id/berita/FGD-MPR-RI-Tentang-Pokok-Pokok-Haluan-Negara-\(PPHN\),--PPHN-Bisa-Dihadirkan-Melalui-Konsensus-Politik](https://www.mpr.go.id/berita/FGD-MPR-RI-Tentang-Pokok-Pokok-Haluan-Negara-(PPHN),--PPHN-Bisa-Dihadirkan-Melalui-Konsensus-Politik).

⁵⁴Pada rancangan amandemen kelima Tim UII menawarkan penambahan produk hukum MPR melalui Peraturan Negara yang berjenis *regeling*, dalam peraturan inilah PPHN diletakkan. Lihat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, "Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara" (Jakarta, 2021), h. 126 dan h. 235.

dengan DPR, mekanisme *check and balances*, pertanggungjawaban Presiden yang serta merta berimbas pada mekanisme pemakzulan. Bahkan sampai pada aturan ihwal rancangan APBN yang tentunya akan berisi nomenklatur anggaran penyelenggaraan PPHN.

Seluruh efek sistemik perubahan tersebut begitu kentara dari segi pertanggungjawaban penyelenggaraan negara. Bahwa konsekuensi atas peregulasian PPHN meniscayakan Presiden bertanggung kepada MPR, sehingga tidak dilaksanakannya ketentuan PPHN membawa sanksi konstitusional bagi mandataris sebagai efek mengikat peraturan. Maka tidak diterimanya pertanggungjawaban Presiden mengharuskan MPR untuk menjalankan mekanisme pemakzulan. Perubahan itu berimbas pada perubahan Pasal 7A UUD 1945 yang menjadikan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang membawa Presiden memasuki proses pemakzulan tanpa perlu melibatkan DPR. Akibatnya, Pasal 24C Ayat (2) yang mengatur mekanisme pemakzulan Presiden melalui proses peradilan di MK juga harus diubah dengan memberi peran kepada MPR.

Simulasi ini membawa pembahasan pada diskursus kedua perihal fenomena pemerintahan hari ini yang bernuansa *executive heavy*. Jamak diketahui bahwa tuntunan hidup secara demokratis dalam bingkai negara hukum merupakan titik berangkat sekaligus titik tuju reformasi. Di sisi lain amandemen konstitusi merupakan keniscayaan agar negara dapat menyesuaikan diri dengan zaman. Dua kenyataan ini harus dilihat secara berbarengan dengan komposisi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, berikut dengan fenomena politik pada kedua lembaga legislatif itu. Telaah ini diperlukan untuk melihat kecenderungan MPR sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.

Sebagai negara yang menganut sistem parlemen bikameral, Indonesia memosisikan DPR di kamar pertama. Posisi tersebut mengharuskan DPR untuk menjalankan fungsi *check and balances* untuk mengawasi kerja eksekutif. Akan tetapi fungsi ideal itu terganjal oleh menggelembungnya kelompok pendukung pemerintah hingga 81,91%. Besaran dukungan itu tidak akan mungkin dapat diimbangi oleh oposisi yang tersudut di angka 18,09%. Sebenarnya memang tidak ada aturan hukum yang melarang ketimpangan atau bahkan menetapkan perbandingan antara koalisi dan oposisi, dengan kata lain keberimbangan antara kelompok pendukung dan penentang pemerintah di parlemen digaransikan secara etis. Namun pada taraf yang wajar seharusnya parlemen memiliki komposisi proporsional agar berfungsi sebagai pengawas kerja eksekutif. Sedangkan persentase mencolok 81,91% berbanding 18,09% mustahil menghasilkan mekanisme *check and balances*. Fenomena inilah yang menjadikan Indonesia hari ini bernuansa *executive heavy*.⁵⁵

Sementara DPD yang berada di kamar kedua tidak akan mampu menandingi besaran suara DPR karena perbedaan jumlah anggota yang menjurang. Di mana DPR terdiri dari 575 anggota, sedangkan DPD hanya 136, artinya dari jumlah 711 anggota MPR, DPD hanya mengisi 19,12%.⁵⁶ Pada praktiknya bilamana amandemen diselenggarakan,

⁵⁵Ilhamdi Putra, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/apa-yang-tersisa-dari-reformasi/>.

⁵⁶Ilhamdi Putra, *Rekonstruksi Kapabilitas DPD-RI*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/rekonstruksi-kapabilitas-dpd-ri/>.

sekalipun seluruh anggota DPD satu suara menolak suatu isu, cukuplah sepertiga jumlah anggota DPR untuk menguapkan 19,12% suara DPD. Bila simulasi ini dihubungkan dengan besaran dukungan kepada pemerintah di DPR, amandemen dapat dipastikan bakal menghasilkan struktur penyelenggaraan negara yang sesuai dengan kehendak partai dan kelompok penguasa.

Beberapa dampak amandemen yang dilaksanakan di tengah fenomena *executive heavy* juga bisa disimulasikan. Misalnya, penambahan periode jabatan Presiden yang ramai disuarakan elit politik. Simulasi ini bukan sekadar kekhawatiran semata, sebab terdapat ketentuan Pasal 37 Ayat (3) UUD 1945 yang mensyaratkan 2/3 jumlah anggota MPR untuk dapat mengubah pasal-pasal lainnya, sekalipun kesepakatan awal hanya mengubah ketentuan seputar pemberian legitimasi kepada MPR untuk meregulasikan PPHN. Potensi disruptif diperparah dengan manifesto salah satu partai politik di DPR yang ingin kembali ke undang-undang dasar lama. Manifesto ini terbilang cukup mengkhawatirkan mengingat partai tersebut telah bertransformasi sebagai pendukung pemerintah dan memiliki 12,57% kursi parlemen. Kenyataan itu menjadikan momentum amandemen kelima berpotensi besar diselewengkan, mengingat ketentuan Pasal 37 Ayat (4) UUD 1945 yang mensyaratkan persetujuan dari 50%+1 orang anggota MPR untuk kembali pada undang-undang dasar yang disahkan 18 Agustus 1945. Hal ini sangat mungkin terjadi karena tidak ada larangan undang-undang dasar lama diberlakukan kembali, terlebih konstitusi using itu mengakomodir GBHN dan tidak membatasi periode jabatan Presiden.⁵⁷

KESIMPULAN

Dari dua rezim yang pernah berkuasa dalam masa keberlakuan UUD 1945 lama dengan pengaturan ihwal GBHN melalui TAP MPR, terdapat distingsi karakter Haluan Negara hingga visi pembangunan. Demokrasi Terpimpin membangun konsep Haluan Negara di atas karakter pembangunan ideologis yang didasari visi politik Sukarno. Sedangkan Orde Baru membangun konsep Haluan Negara yang berkarakter pembangunan fisik dan ekonomi yang didasari oleh kepentingan kelompok yang meliputi militer dan birokrat. Namun kedua rezim ini sama-sama memanfaatkan pemerintahan totaliter untuk menjamin terselenggaranya visi pembangunan.

Sementara era reformasi memodifikasi konsep Haluan Negara melalui pengaturan yang terstruktur berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, UUD 1945 hasil amandemen memang tidak mengatur GBHN sebagai Haluan Negara, namun visi pembangunan ditempatkan dalam produk perundang-undangan yang mencerminkan sifat-sifat otonomi daerah. Sedangkan wacana amandemen kelima untuk mengakomodasi Haluan Negara yang bersalin rupa menjadi PPHN berpotensi merusak sistem ketatanegaraan pascareformasi. Karena amandemen yang dilaksanakan ketika pemerintahan bernuansa *executive heavy* hanya akan merusak iklim demokrasi dan cita negara hukum, sedangkan wacana PPHN dapat ditafsirkan sebatas dalih guna mengembalikan sistem despotik.

⁵⁷Ilhamdi Putra, *Tentang Penambahan Periode Jabatan Presiden*, Garak.id, 2021 <https://garak.id/artikel/tentang-penambahan-periode-jabatan-presiden/>.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- Adams, Cindy. (2004) *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia*, Jakarta: Yayasan Bung Karno dan Media Pressindo.
- Bank, World. (1997). *Indonesia: Growth Patterns, Social Progress and Development Prospects*, East Asia and Pacific Regional Office.
- (1993). *The East Asian Miracle: Economy Growth and Public Policy*, Oxford-New York.
- Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. (2021). *Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*, Jakarta.
- Fatwa, A.M. (2009). *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas.
- Habibie, Bacharuddin Jusuf. (2006). *Detik-Detik Yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. Cetakan Pe. Jakarta: THC Mandiri.
- Leirissa, R.Z. (1997). *PRRI-PERMESTA: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*, Jakarta: Grafiti.
- Kahin, Robert Cribb dan Audrey. (2004). *Historical Dictionary of Indonesia*. Second Edi. Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, Inc.
- (Editor). (1965). *Governemnts and Politics of Southeast Asia*, New York: Cornell University Press.
- Kuala, Fakultas Hukum Universitas Syiah. (2021). *Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI.
- Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim. (1980). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2004). *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Panggabean, Maraden. (1993). *Berjuang dan Mengabdikan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Rahayu, Minto. (2007). *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*, Jakarta: Grasindo.
- Reeve, David. (2013). *Golkar: Sejarah yang Hilang, Akar Pemikiran & Dinamika*, Depok: Komunitas Bambu.
- Redi, Ahmad. (2017). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sugiyono, Ahmad. (2020). *Akar-akar Demokrasi di Indonesia dan Perkembangannya Pada Masa Kini*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah.
- Southwood, Julie, dan Peter Flanagan. (2013). *Teror Orde Baru: Penyelewengan Hukum & Propaganda 1965-1981*, Depok: Komunitas Bambu.
- Suryakusuma, Julia. (2011). *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*, Depok: Komunitas Bambu.
- Sukarno. (1965). *Di Bawah Bendera Revolusi (Jilid 2)*. Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi.
- . (2016). *Dibawah Bendera Revolusi (Jilid 1)*. Edited by Sigit Parikesit. Jakarta: Banana Books.
- Winarno, Bondan, J.B. Sumarlin. (2012). *Cabe Rawit yang Lahir di Sawah*, Jakarta: Kompas.

Jurnal

- Isra, Saldi, Fahmi Idris, and Hilaire Tegnan. (2020). *Designing a Constitutional Presidential Democracy in Indonesia*. *Journal of Politics and Law* 13(2); 22.
- Tegnan, Hilaire, Charles Simabura, and Saldi Isra. (2018) Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?" *International Journal of Law Reconstruction* 2(1); 31.

Tesis

- Putra, Ilhamdi. "Karakteristik Dan Dampak Pembatasan Pengujian Norma Undang-Undang Melalui Permohonan Yang Tidak Dapat Diajukan Kembali Di Mahkamah Konstitusi Terhadap Gagasan The Living Constitution." Andalas University, 2021.

Pidato

- Suharto. *Pidato Kenegaraan Presiden RI Djendral Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1970*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1970.
- , *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1988* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1988).
- , *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1989*, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1989).
- . *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1982*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1982.
- . *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1984*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1984.
- . *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1991*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1991.

Internet

- Administrator, *Sejarah Kementerian PPN/BAPPENAS*, Bappenas.go.id, 2021, <https://www.bappenas.go.id/sejarah>.
- Administrator, *FGD MPR RI Tentang Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), PPHN Bisa Dihadirkan Melalui Konsensus Politik*, Mpr.go.id, 2021, [https://www.mpr.go.id/berita/FGD-MPR-RI-Tentang-Pokok-Pokok-Haluan-Negara-\(PPHN\)--PPHN-Bisa-Dihadirkan-Melalui-Konsensus-Politik](https://www.mpr.go.id/berita/FGD-MPR-RI-Tentang-Pokok-Pokok-Haluan-Negara-(PPHN)--PPHN-Bisa-Dihadirkan-Melalui-Konsensus-Politik).
- Ilhamdi Putra, *Represi Mahasiswa: Dari Retrospeksi hingga Relevansi*, Garak.id, 2020, <https://garak.id/artikel/represi-mahasiswa-dari-retrospeksi-hingga-relevansi/>.
- Ilhamdi Putra, *Kandasnya Agenda Reformasi*, Hukumonline.com, 2021 <https://www.hukumonline.com/berita/a/kandasnya-agenda-reformasi-1t60bf0ccd6470f/?page=all>.
- Ilhamdi Putra, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/apa-yang-tersisa-dari-reformasi/>.
- Ilhamdi Putra, *Rekonstruksi Kapabilitas DPD-RI*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/rekonstruksi-kapabilitas-dpd-ri/>.
- Ilhamdi Putra, *Tentang Penambahan Periode Jabatan Presiden*, Garak.id, 2021 <https://garak.id/artikel/tentang-penambahan-periode-jabatan-presiden/>.