

KONSTRUKSI FILOSOFIS HALUAN NEGARA DIKAITKAN DENGAN HUBUNGAN ANTARA MPR DAN PRESIDEN SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

Dudik Djaja Sidarta

Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya
Email: dudik.djaja@unitomo.ac.id

Subekti

Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya
Email: subekti@unitomo.ac.id

Abstrak

Adanya wacana untuk menghidupkan kembali Garis besar Haluan Negara (GBHN) yang digagas oleh para elit politik menarik untuk dikaji, mengingat sistem demokrasi di bawah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum amandemen menganut sistem demokrasi tidak langsung, sedangkan pada saat ini di bawah UUD 1945 amandemen menganut sistem demokrasi langsung, terbukti dalam UUD 1945 amandemen ini memberikan jaminan bahwa semua anggota perwakilan harus dipilih dan tidak ada yang diangkat lagi. Penelitian ini mengkaji dua hal yaitu status presiden terhadap MPR jika PPHN tetap dilaksanakan dihadapkan dengan status Presiden terhadap rakyat dalam rangka janji janji para calon presiden dan wakil presiden saat mereka menawarkan program kerja dalam rangka pemilihan umum demi menegakan demokrasi secara langsung, akan berjalan secara efisien dan efektif dalam penyelenggaraan negara. PPHN yang dibuat oleh MPR akan lebih bersifat berkelanjutan seperti halnya GBHN pada masa lalu, dimana bisa bertahan sampai 30 tahun. GBHN bisa terjadi disebabkan pada masa Orde Baru tersebut penguasanya adalah partai dan rezim pimpinan Soeharto yang terus menerus berkuasa sehingga praktis GBHN bisa berkelanjutan, sedangkan saat ini dimana penguasa bisa berbeda-beda tergantung hasil pemilihan umum, sehingga anggota MPR, DPR yang juga merangkap anggota MPR dan presiden bisa berubah-ubah sehingga diprediksikan tidak akan bisa menjamin PPHN berkelanjutan

Kata-Kunci: PPHN, MPR, Presiden, Demokrasi

Abstract

The existence of a discourse to revive the Outline of State Policy (GBHN) which was initiated by the political elite is interesting to study, considering that the democratic system under the 1945 Constitution (UUD 1945) prior to the amendments adopted an indirect democratic system,

whereas at present it is under the 1945 Constitution. The 1945 amendment adopts a direct democracy system, as evidenced in the 1945 Constitution this amendment provides a guarantee that all members of the representative must be elected and no one is appointed again. This study examines two things, namely the status of the president against the MPR if the PPHN continues to be implemented in the face of the President's status against the people in the context of the promises of the presidential and vice presidential candidates when they offer work programs in the context of general elections to uphold democracy directly, will run efficiently and effective in the administration of the state. The PPHN made by the MPR will be more sustainable like the GBHN in the past, which could last up to 30 years. The GBHN could occur because during the New Order era the rulers were the party and regime led by Suharto, which continued to rule so that the GBHN could practically be sustainable, while at this time the rulers can vary depending on the results of the general election, so that members of the MPR, DPR are also members of the MPR. and the president can change so that it is predicted that he will not be able to guarantee a sustainable PPHN.

Keywords: PPHN, MPR, President, Democracy

PENDAHULUAN

Adanya wacana untuk menghidupkan kembali Garis besar Haluan Negara (GBHN) yang digagas oleh para elit politik menarik untuk dikaji, mengingat sistem demokrasi di bawah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum amandemen menganut sistem demokrasi tidak langsung, sedangkan pada saat ini di bawah UUD 1945 amandemen menganut sistem demokrasi langsung, terbukti dalam UUD 1945 amandemen ini memberikan jaminan bahwa semua anggota perwakilan harus dipilih dan tidak ada yang diangkat lagi.

Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, pertanggungjawaban pemerintahan berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi yang menjalankan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 (2) UUD 1945 sebelum amandemen, namun dalam UUD 1945 ini tidak ada jaminan bahwa anggota lembaga perwakilan harus dipilih semuanya, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 19 UUD 1945 sebelum amandemen , oleh sebab itu terjadi penyalahgunaan demokrasi baik oleh Pemerintah Orde Lama dan Orde Baru saat berkuasa, Orde Lama melakukan menghentikan fungsi DPR hasil pemilihan Umum 1955 dan membentuk kembali DPRS, sedangkan Orde Baru melaksanakan membentuk anggota DPR ada yang diangkat dan ada yang dipilih, serta membuat undang-undang pemilihan umum yang mengatur sedemikian rupa

sehingga partai pemerintah selalu menang, ditambah dengan adanya pengangkatan anggota DPR yang ditentukan oleh Presiden. Jadi dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak ada jaminan bahwa anggota Dewan harus dipilih, berbeda dengan UUD 1945 amandemen, yang menentukan bahwa semua anggota Perwakilan Rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum.¹

Sejak UUD 1945 diamandemen, MPR sudah tidak lagi menjalankan kedaulatan rakyat serta presiden bukan sebagai mandataris MPR, karena kedaulatan rakyat dijalankan sendiri oleh rakyat melalui pemilihan umum, baik memilih anggota Dewan Perwakilan maupun presiden dan wakil presiden, bahkan *dibreak down* dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang menetapkan semua Kepala Daerah dan lembaga perwakilan daerah dipilih langsung oleh rakyat secara langsung. Adanya wacana untuk mengembalikan lagi Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dalam hal ini diubah istilahnya dengan Pokok Pokok Haluan Negara (PPHN) yang dibentuk oleh MPR untuk kembali menjalankan kedaulatan rakyat, sangat menarik untuk dikaji lebih mendalam.

Pakar hukum tata negara dari Universitas Andalas Feri Amsari mengatakan," Pokok-Pokok Haluan Negara atau PPHN tidak menjamin pembangunan nasional bakal berjalan berkelanjutan." Menurutnya pengalaman pada masa lalu dan situasi saat ini menunjukkan semacam cetak biru dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak menjamin berbagai program pembangunan nasional akan berkelanjutan. "Yang ada pembangunan dikelola secara berkelanjutan oleh kelompok tertentu," menurut Feri dalam Forum Diskusi Denpasar 12 secara virtual di Jakarta, Rabu, 1 September 2021. Upaya menciptakan pembangunan nasional yang berkelanjutan jadi salah satu alasan membentuk PPHN lewat amendemen UUD 1945. Usulan membentuk PPHN disampaikan oleh Ketua MPR Bambang Soesatyo pada Sidang Tahunan di Jakarta pada 16 Agustus 2021.²

Pakar Hukum Tata Negara Juanda mengatakan, perlu ada kajian komprehensif terhadap wacana amendemen UUD 1945 guna menghidupkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). "Kalau memang mau melakukan perubahan, kita kaji secara komprehensif dari berbagai aspek," ujar Juanda dalam forum diskusi di kawasan Wahid Hasyim, Jakarta Pusat, Minggu (16/2/2020). Juanda menyatakan,

¹ Soehino. (2012). Politik Hukum di Indonesia, Yogyakarta (Pertama). Yogyakarta: BPFE.

² Wibowo, K. S. (2021). Pengamat Menilai PPHN Tidak Menjamin Pembangunan Berjalan Berkelanjutan. Tempo.

“Pengkajian perlu dilakukan agar wacana tersebut tidak terkesan elitis dan hanya menjadi kepentingan politik semata.”³

Menurut Abdul Aziz Hakim dalam tulisannya yang berjudul “Mengembalikan Kembali Eksistensi MPR sebagai Pemegang Mandat Rakyat Tertinggi dan Penetap GBHN” menyatakan bahwa jika dikaji secara mendalam, tentang hakekat konsepsi kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, yang berdasarkan roh dan jiwa ideologi bangsa Indonesia yang termaktub dalam sila ke-4 tersebut, maka kita akan menyimpulkan, bahwa republik ini menganut sistem kedaulatan dengan berlandaskan pada “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Pada hakekatnya sila ke-4 ini didasari oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab serta Persatuan Indonesia, dan mendasari serta menjiwai sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Demokrasi Pancasila menyerukan pembuatan keputusan melalui musyawarah mencapai mufakat. Ini adalah demokrasi yang menghidupkan prinsip-prinsip Pancasila. Hal ini berimplikasi bahwa hak demokrasi harus selalu diiringi dengan sebuah kesadaran bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Besar menurut keyakinan beragama masing-masing dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan ke atas harkat dan martabat manusia, serta memperhatikan penguatan dan pelestarian kesatuan nasional menuju keadilan sosial.”⁴

Permasalahan dalam penelitian ini adalah “Apakah dengan mengadakan kembali PPHN (GBHN) yang dibentuk oleh MPR tersebut tidak merubah status Presiden, mengingat saat MPR membentuk GBHN presiden adalah sebagai mandataris MPR dan Jika presiden tetap dipilih secara langsung oleh rakyat apakah program-program kerja calon presiden dan wakil presiden tersebut saat kampanye dapat berkelanjutan, jika program kerja pembangunan dibentuk oleh MPR melalui PPHN?”

METODE PENELITIAN

Tipe/jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Digunakan dalam memecahkan permasalahan tentang status presiden dan wakil presiden dalam demokrasi langsung dikaitkan dengan PPHN yang dibentuk oleh MPR akan efektif dalam penyelenggaraan negara.

Penelitian normatif identik dengan penelitian hukum *coomon law* yang lebih bertitik berat pada sistem praktis yang umumnya untuk

³ Yahya, A. N. Y. (2020). Pakar Minta Wacana Menghidupkan GBHN Dikaji Lagi, Ini Alasannya... Kompas.Com. Jakarta: Kompas.

⁴ Putu Ayu Anastasia Wierdarini. (2019). tinjauan yuridis terhadap pengembalian kewenangan istimewa majelis permusyawaratan rakyat melalui perubahan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945.

menyelesaikan masalah hukum konkrit. Tujuan dari penelitian model ini adalah untuk menganalisis kejadian faktual hukum yang menentukan isu hukum dan isu kejadian faktual hukum yang menyangkut isi hukum kemudian isi hukum tersebut dikaitkan dengan faktual hukum.⁵ Kajian penelitian perspektif ini lebih menitikberatkan pada kajian filosofis yang menurut Achmadi Cs kajian filosofis merupakan kajian yang ideal yang merupakan kajian *law in ideas*.⁶ Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Jadi dalam penelitian ini mengkaji dua hal yaitu status presiden terhadap MPR jika PPHN tetap dilaksanakan dihadapkan dengan status Presiden terhadap rakyat dalam rangka janji para calon presiden dan wakil presiden saat mereka menawarkan program kerja dalam rangka pemilihan umum demi menegakan demokrasi secara langsung, akan berjalan secara efisien dan efektif dalam penyelenggaraan negara.

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, terdiri peraturan perundang-undangan yang ada relevansi dengan permasalahan dan bahan hukum sekunder, berupa buku-buku hukum terkait demokrasi, Presiden, MPR, DPR, jurnal dan majalah. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan filosofis..

Bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu suatu analisis yang bertolak dari norma-norma, asas-asas yang ada sebagai norma hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pengertian bahwa hasil analisis tersebut akan diwujudkan dalam bentuk deskripsi bukan dalam bentuk angka-angka.

PEMBAHASAN

Dalam setiap negara merdeka selalu memiliki kedaulatan, dimana negara tersebut dengan kedaulatannya bisa menentukan sendiri kehendaknya sesuai dengan ide citanya. Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi. Dengan kekuasaan tertinggi untuk negara dapat menjalankan penyelenggaraan mereka secara mandiri. Kedaulatan" merupakan hasil terjemahan dari kata "*sovereignty*" (bahasa Inggris) "*souverainete*" (bahasa Perancis) "*sovranus*" (bahasa Italia), kata-kata asing itu kembali merupakan hasil yang diturunkan dari kata Latin "*superanus*" yang berarti "yang tertinggi" (*supreme*). Dalam makna kuasa yang tertinggi itu pengertian

⁵ Irwansyah. (2020). PENELITIAN HUKUM Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel (Pertama; A. Yunus, Ed.). Sleman Yogyakarta: Mirra Buana Media.

⁶ Achmadi Ali dan Wiwe Heryani. (2012). Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum (Pertama). KENCANA: KENCANA.

kedaulatan sudah dikenal oleh Aristoteles sarjana-sarjana hukum Romawi. Sarjana-sarjana dari abad menengah lazim gunakan pengertian-pengertian yang serupa maknanya dengan istilah "*supranus* itu, yaitu *summa potestas* atau *plenitudo potestatis*, yang berarti wewenang tertinggi dari sesuatu kesatuan politik.⁷

Di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum amandemen, *supranus* ini ada di tangan rakyat tetapi dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maka MPR yang melaksanakan fungsi kekuasaan tertinggi, yaitu berupa memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden. Karena melaksanakan kedaulatan rakyat maka MPR diberi fungsi dan tugas oleh UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu membentuk Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen bahwa tugas dan fungsi MPR adalah merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta membuat GBHN. Dalam penyelenggaraan negara, presiden berpedoman pada GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR. Dasar dari pembentukan GBHN oleh MPR atas dasar MPR menjalankan kedaulatan rakyat. Dijelaskan oleh Mei Susanto bahwa sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MPR membuat GBHN yang dilegalkan dalam bentuk "Ketetapan MPR". Ketetapan MPR ini secara struktural berada pada level 2 setelah UUD. Sejalan dengan tugas membentuk GBHN maka MPR juga berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu pelanggaran terhadap GBHN pun akan memberikan konsekwensi permintaan pertanggungjawaban presiden terhadap MPR karena Perubahan UUD 1945.⁸

Konsekwensi dari system ini bahwa demokrasi yang dianut merupakan demokrasi tidak langsung sebab presiden dipilih oleh MPR dan *dibreak down* terus sampai ke Pemerintah Daerah, dimana semua Kepala Daerah baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menganut sistem demokrasi tidak langsung, padahal saat ini kita menganut sistem demokrasi langsung, dimana mulai dari pemilihan anggota Lembaga Perwakilan sampai pemilihan Presiden dan Kepala Daerah, semua secara tidak langsung yaitu rakyat memilih anggota DPR, selanjutnya anggota DPR merangkap anggota MPR tersebut memilih presiden dan wakil presiden. Anggota MPR terdiri atas anggota DPR, Utusan Golongan/ Daerah. Utusan Daerah dan golongan saat itu, diangkat oleh presiden sebagai kepala negara.

⁷ F Isjwara. (1980). Pengantar Ilmu Politik (7th ed.). Bandung: Binacipta.

⁸ Susanto, M. (2017). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia). Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 17(3), 427–445.

GBHN yang diatur dalam ketetapan MPR tersebut membawa dampak pada tata urutan perundang-undang dimana, setelah GBHN yang dibentuk oleh MPR, selanjutnya dilaksanakan oleh Presiden, dimana terlebih dahulu Presiden menata prioritas kegiatan pembangunan dalam Keputusan Presiden. Selanjutnya, dijabarkan dalam Repelita setiap 5 tahunan seperti yang diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (Repelita I) 1979/80-1983/84, kemudian disusun setiap tahunnya melalui Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diatur dalam undang-undang.

Secara garis besar, Repelita I disusun menggunakan pendekatan realistis dan pragmatis. Sebagaimana diuraikan dalam lampiran Surat Keputusan Presiden No. 319 Tahun 1968 tentang Repelita I bahwa sasaran pembangunan yang hendak dicapai meliputi “pangan, sandang, perbaikan prasarana, perumahan rakjat, perluasaan lapangan pekerjaan dan kesedjahteraan rohani.” melalui pendekatan realistis dan pragmatis.⁹

GBHN dan Repelita sebagai instrumen utama dari penyelenggaraan pemerintahan Orde Baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan. Di dalam GBHN tersebut antara lain diatur pola dasar pembangunan untuk masa waktu 25 (dua puluh lima) tahun, pola umum pembangunan jangka panjang juga untuk masa 25 (dua puluh lima) tahun dan pola umum Pelita untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Tahap berikutnya Presiden membuat keputusan untuk melaksanakan GBHN tersebut yang dilaksanakan secara bertahap dari tahun kuartal pertama, kedua dan seterusnya.¹⁰ Jadi secara mekanisme susunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR XX/MPRS/1966 yunto Ketetapan MPR No 5 /MPR/1973 tentang Tata Urutan Perundang-undangan, terjadi pelompatan hukum. Dalam susunan peraturan perundang-undang disusun sebagai berikut :

1. UUD
 2. Ketetapan MPR
 3. Undang-Undang
 4. Peraturan Pemerintah
 5. Keputusan Presiden
- Dst

Mengenai perencanaan pembangunan yang dilandasi oleh Ketetapan MPR tersebut, untuk melaksanakan diperlukan “Keputusan Presiden” untuk

⁹ Ardanaeswari, I. (2020, April). Repelita ala Orba: Pembangunanisme yang Mengandalkan Modal Asing. *Tirtoid.Ekonomi*.

¹⁰ Kosasih, A. (2019). Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan*, 6(1), 73. <https://doi.org/10.29300/mzn.v6i1.2207>

mensistematisasikan dan mengatur tentang prioritas pembangunannya, baru kemudian disusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diatur dalam undang-undang.

Mendasari dari historis kronologis rencana pembangunan yang diatur dalam Ketetapan MPR tentang GBHN dan Repelita tersebut bukan murni dari MPR melainkan dari Pemerintah Orde Baru yang dipimpin Oleh Soeharto. Mendasarkan pada sejarah pembangunan negara, pada masa Orde Baru bukan MPR yang memiliki ide pembangunan melainkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang sejatinya memiliki ide pembangunan tersebut. Jadi saat ini dimana Presiden yang memiliki program kerja lebih realistis dari pada seperti yang terjadi pada masa Orde Baru dimana Presiden yang mempunyai ide tetapi dituangkan ke dalam GBHN seolah-olah MPR yang memiliki ide. Jika dilihat dari konstruksi di atas MPR hanya bersifat merevisi saja kata atau istilah dari rencana pembangunan yang sudah menjadi program presiden.

Ketetapan MPR tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945 sebelum amandemen maupun setelah amandemen UUD secara tegas, namun pada masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, adanya Kketetapan MPR dilandasi oleh Pasal 3 UUD 1945 dimana ditentukan bahwa MPR berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan GBHN, melalui penafsiran Pasal 3 UUD 1945 tersebut muncullah ide bahwa istilah “menetapkan” menjadi bentuk hukum formal yang dikenal dengan sebutan “Ketetapan MPR”.

Pada saat pemerintah Orde Lama dan Orde Baru ketetapan menjadi rujukan hukum yang ada dibawahnya sehingga melanggar ketetapan dianggap tidak sah hukum tersebut bahkan sifat dari Ketetapan MPR ini kadang bisa menambah atau merubah isi UUD 1945 seperti pada Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Melalui Ketetapan ini ternyata MPR bisa menambah persyaratan dalam rangka merubah UUD. Dalam UUD 1945 Pasal 37 ditentukan bahwa MPR bisa merubah Undang-Undang Dasar dengan syarat anggota MPR minimal 2/3 anggota MPR harus hadir dan keputusan dengan persetujuan minimal 2/3 dari anggota yang hadir. Ternyata MPR tidak melaksanakan Keputusan Pasal 37 tersebut melainkan dengan menambah persyaratan melalui ketetapan MPR di atas, dengan menambah persyaratan perubahan Undang-Undang Dasar harus melalui jalan referendum terlebih dahulu. Jadi ketetapan MPR walaupun berada di level 2 tingkatannya, namun memiliki kekuatan melampui UUD 1945.

Adanya penambahan persyaratan tersebut maka UUD 1945 tidak berubah sebab MPR mengembalikan lagi permintaan persetujuan pada rakyat dengan cara referendum. Secara moral sosial politik nampak MPR

baik namun mereka lupa bahwa untuk menambah dan merubah ketentuan isi dari pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar harus melalui amandemen, tidak bisa langsung dengan Ketetapan MPR sebab ketetapan posisinya ada di bawah UUD 1945. Adanya dalil tersebut maka UUD 1945 seolah-olah tidak berubah padahal sebenarnya secara yuridis telah terjadi perubahan konstitusi, Jadi Pemerintah Orde Baru dalam mengantisipasi desakan perubahan UUD 1945 saat itu bisa menggunakan Ketetapan MPR untuk mengantisipasinya. Dengan kata lain, ketetapan MPR merupakan salah satu sarana hukum yang kuat dalam mempertahankan hegemoni kekuasaan.

Dibawah UUD 1945 setelah amandemen, semangat dari UUD 1945 perubahan ini adalah berkeinginan menguatkan sistem presidential. Konsekwensi dari penguatan sistem pemerintahan presidensiil, terdapat pemangkasan kewenangan MPR, akibat dari pemilihan Presiden secara langsung sehingga tidak ada lagi hubungan antara Presiden dan MPR, presiden tidak perlu lagi menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR. MPR tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban Presiden kecuali jika ada usul dari DPR, bila diduga terjadi tindakan presiden yang melanggar hukum.¹¹ Berdasarkan UUD 1945 ini maka ditekankan pada penguatan legislatif dalam membuat program kerja pembangunan negara. Legislatif dalam UUD 1945 sebelum amandemen maupun setelah amandemen, berada di tangan DPR dan Presiden (baca Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, bandingkan dengan UUD 1945 Pasal 20 (sebelum amandemen)). Dengan adanya kekuatan di tangan legislatif maka pembangunan negara diatur dalam undang-undang sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945 setelah amandemen ini maka pembangunan negara diletakkan pada RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) dan RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) , sedangkan di tingkat daerah dibentuk RPJPD dan RPJMD. Pembangunan ini telah diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Selama RPJPN memuat visi Indonesia mandiri, maju, RPJMN merupakan pengejawantahan visi berganti, dengan visi dan misi yang berbeda dalam RPJMN sebelumnya, dan berganti dengan RPJMN yang baru, dikarenakan bergantinya presiden baru.¹² Jadi MPR sudah tidak ada lagi hubungan

¹¹ Angraini, Y., Yasir, A., & Ridlwan, Z. (2016). Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 74–88. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no1.589>

¹² Kosasih, A. (2019). Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan*, 6(1), 73. <https://doi.org/10.29300/mzn.v6i1.2207>



dengan Presiden dan Rencana Pembangunan negara seperti pada masa UUD 1945 sebelum amandemen, semua kegiatan penyelenggaraan negara berada di tangan Presiden dan DPR serta dibantu oleh DPD. Tidak adanya kekuasaan penyelenggaraan negara di tangan MPR maka praktis MPR tidak memiliki fungsi strategis kecuali saat melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, selanjutnya MPR vacuum kecuali jika ada pelanggaran yang dilakukan oleh presiden atas dugaan tindakan tertentu yang melanggar hukum, itupun juga tergantung pada laporan DPR, bila tidak ada laporan dari DPR maka praktis MPR pasif. Namun secara personal dimana anggota MPR adalah terdiri atas anggota DPR dan DPD secara keanggotaan tersebut mereka tetap aktif di DPR dan DPD (baca Pasal 2 (1) UUD 1945 setelah amandemen). Bilamana MPR juga dikembalikan fungsinya seperti masa di bawah UUD 1945 anggota DPR dan DPR bisa sangat pro aktif dan konsekvensinyapun di mereka akan menjadi lebih banyak.

Munculnya usulan untuk membentuk GBHN lagi oleh MPR yang namanya berganti dengan PPHN sudah tidak ada konstelasinya lagi dalam sistem ketatanegaraan mengingat MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat sehingga jika dipaksakan tentunya menimbulkan pertanyaan apa yang dijadikan ide dasar MPR membuat PPHN tersebut sehingga bisa menjamin pembangunan yang berkelanjutan dengan mendasarkan pada ketetapan MPR tentang PPHN

Mengenai PPHN bisa menjamin 25 tahun sampai 30 tahun bisa terjadi jika penguasa mayoritas kursi di MPR dan DPR partainya adalah partai itu juga dan presidennya juga dari calon partai tersebut, hal ini bisa menjamin PPHN bisa berjalan efektif dan berkelanjutan karena ada dukungan dari kekuasaan mayoritas di parlemen, sebaliknya tidak ada jaminan bahwa PPHN bisa berkelanjutan 25 sampai 30 tahun bilamana pemenang mayoritas kursi DPR berdampak pada MPR jika partai mayoritas silih berganti, demikian juga jika presidennya diusung dari partai yang bersangkutan maka tidak ada jaminan PPHN bisa berjalan efektif dan berkelanjutan sampai 30 tahun

Dalam masa pemerintahan Orde Baru, pemerintahan Orde Baru berhasil melanggengkan GBHN selama 25 tahun sampai 30 tahun dikarenakan hegemoni politik kekuasaan bertahan sepanjang 34 tahun di bawah pimpinan Jenderal Soeharto yang berhasil membentuk dan menyusun kekuatan politik di tangannya sehingga praktis kekuasaan tidak berubah sehingga menjamin GBHN berjalan sampai melebihi berlakunya GBHN tersebut yaitu 32 tahun.

Berkelanjutannya GBHN bisa berjalan sampai 25 sampai 30 tahun dikarenakan kekuasaan Orde Baru berjalan efektif memegang kekuasaan sampai 32 tahun disebabkan oleh berhasilnya propaganda Orde Baru

menyusun sedemikian rupa DPR, partai politik dan ormas- ormas di bawah kepemimpinan Orde Baru. Mengenai bagaimana cara Soeharto mendominasi kekuasaannya melalui perwakilan rakyat seperti yang dikaji oleh Dwi Wahyono Hadi Gayung Kasuma, menjelaskan bahwa kekuasaan yang dibuat tidak cukup hanya Peran Golkar sebagai kendaraan politik Orde Baru juga tidak bisa dipandang sebelah mata. Tak cukup dengan menggandeng ABRI dan menggunakan Golkar sebagai kendaraan politik utama dalam membangun kehidupan politik nasional. Presiden Soeharto juga mengambil langkah untuk merubah tata tertib, yang menempatkan DPR dan MPR sebagai institusi politik yang sepenuhnya berada di bawah pengawasannya.¹³ Mendasarkan pada pandangan beliau ini menunjukkan bahwa Pemerintah Orde Baru lebih dominan dari lembaga perwakilan, karena itu wajar jika kemudian GBHN bisa bertahan sepanjang kekuasaan Orde Baru Pimpinan Presiden Soeharto, karena jika dikaitkan dengan sistem politik demokrasi saat ini, dimana pemegang peran bukan lagi satu partai dominan, juga presiden bisa berganti-ganti, apakah ada jaminan terhadap PPHN yang dibentuk oleh MPR tersebut akan langgeng seperti pada masa Orde Baru.

KESIMPULAN

Pada masa UUD 1945 sebelum amandemen hubungan MPR dan Presiden adalah Presiden merupakan mandataris MPR, MPR sendiri adalah lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat karena itu MPR diberi kewenangan untuk membuat GBHN sebagai landasan Presiden dalam membangun negara.

Pada masa di bawah UUD 1945 setelah amandemen, hubungan MPR dan Presiden hanya terbatas pada MPR mengesahkan calon presiden pemenang pemilihan umum, sedangkan selanjutnya program kerja diatur oleh DPR dan Presiden melalui undang-undang, sebagai penyelenggara negara sedangkan MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara sebagaimana dibawah UUD 1945 melainkan sebagai lembaga tinggi negara, sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

PPHN yang dibuat oleh MPR akan lebih bersifat berkelanjutan seperti halnya GBHN pada masa lalu, dimana bisa bertahan sampai 30 tahun. GBHN bisa terjadi disebabkan pada masa Orde Baru tersebut penguasanya adalah partai dan rezim pimpinan Soeharto yang terus menerus berkuasa sehingga praktis GBHN bisa berkelanjutan, sedangkan saat ini dimana penguasa bisa berbeda-beda tergantung hasil pemilihan umum, sehingga anggota MPR, DPR yang juga merangkap anggota MPR dan

¹³ Hadi, D. W., & Kusuma, G. (2006). Propaganda Orde Baru 1966-1980. *Jurnal Sosioteknologi*, 1, 40-50.

presiden bisa berubah-ubah sehingga diprediksikan tidak akan bisa menjamin PPHN berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi Ali dan Wiwe Heryani. (2012). *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum* (Pertama). KENCANA: KENCANA.
- Anggraini, Y., Yasir, A., & Ridlwan, Z. (2016). Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 74–88. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no1.589>
- Ardanawati, I. (2020, April). Repelita ala Orba: Pembangunanisme yang Mengandalkan Modal Asing. *Tirtoid. Ekonomi*.
- F Isjwara. (1980). *Pengantar Ilmu Politik* (7th ed.). Bandung: Binacipta.
- Hadi, D. W., & Kusuma, G. (2006). Propaganda Orde Baru 1966-1980. *Jurnal Sosioteknologi*, 1, 40–50.
- Irwansyah. (2020). *PENELITIAN HUKUM Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Pertama; A. Yunus, Ed.). Slemp Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Kosasih, A. (2019). Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan*, 6(1), 73. <https://doi.org/10.29300/mzn.v6i1.2207>
- Putu Ayu Anastasia Wierdarini. (2019). *TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGEMBALIAN KEWENANGAN ISTIMEWA MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MELALUI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945*.
- Soehino. (2012). *Politik Hukum di Indonesia, Yogyakarta* (Pertama). Yogyakarta: BPFE.
- Susanto, M. (2017). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(3), 427–445.
- Wibowo, K. S. (2021). Pengamat Menilai PPHN Tidak Menjamin Pembangunan Berjalan Berkelanjutan. *Tempo*.
- Yahya, A. N. Y. (2020). Pakar Minta Wacana Menghidupkan GBHN Dikaji Lagi, Ini Alasannya... *Kompas.Com*. Jakarta: Kompas.