

REFLEKSI: MENGHIDUPKAN KEMBALI EKSISTENSI MPR DAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN)

Efriza¹

¹Jurusan Ilmu Politik Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara (STIP-AN)

efriza.riza@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini membahas mengenai problematika antara Haluan Negara dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang sekaligus menjelaskan perbedaan antara UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen. Perkembangan realitas perpolitikan dan demokrasi di Indonesia di era reformasi, dengan dipilihnya Pemilihan Presiden secara langsung telah mengakhiri Pemilihan Presiden melalui MPR, sekaligus memberikan kesempatan visi-misi Presiden saat kampanye sebagai acuan dalam menjalankan roda pemerintahan, perubahan konstitusi ini juga memiliki semangat demokrasi konstitusional di Indonesia. Setelah Amandemen UUD 1945 telah menempatkan prinsip supremasi konstitusi menggantikan supremasi parlemen. Tetapi polemik yang hadir di tengah masyarakat, mengenai ketiadaan Haluan Negara bahwa rencana pembangunan negara yang dianggap tidak konsisten dan berkesinambungan sebab hanya berdasarkan visi-misi calon presiden saat kampanye. Sedangkan keinginan menghadirkan kembali GBHN karena menganggap bahwa dengan adanya GBHN maka pembangunan strategis negara tidak lagi ditentukan oleh selera dan kepentingan rezim itu sendiri.

Kata kunci: Haluan Negara, MPR, Supremasi Konstitusi, Tipe Parlemen

Abstract

This paper discusses the problems between the State Policy and the State Policy Outlines (GBHN), which also explain the differences between the 1945 Constitution before and after the amendment. The development of the reality of politics and democracy in Indonesia in the reform era, with the direct election of the Presidential Election ended the Presidential Election through the MPR, while providing the President's vision and mission opportunities during the campaign as a reference in running the government, this constitutional change also has a spirit of constitutional democracy in Indonesia. After the 1945 Amendment the principle of supremacy of the constitution has replaced the supremacy of the parliament. But the polemic that was present in the community, regarding the absence of the State Policy that the country's development plans were considered inconsistent and sustainable because only based on the vision and mission of the presidential candidates during the campaign. While the desire to bring back the GBHN because it considers that with the GBHN, the country's strategic development is no longer determined by the tastes and interests of the regime itself.

Keywords: State Direction, MPR, Constitutional Supremacy, Parliament Type

I. PENDAHULUAN

Sejak Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah mengamanatkan bahwa pemerintah terpilih harus menjalankan visi-misi yang ditawarkannya saat kampanye Pemilihan Umum Presiden (Pilpres). Visi-misi dalam kampanye Pilpres adalah acuan dalam menjalankan roda pemerintahan ke depannya bagi pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres).

Jika kita pahami dalam aspek pengaturan setelah amandemen UUD 1945 bahwa setiap Presiden dalam konstitusi memunyai visi dan misi

sendiri yang dicantumkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). RPJP ini adalah Haluan Negara yang cukup strategis yang ditetapkan DPR bersama Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Jika merujuk atas penafsiran ini, maka haluan negara ini memang ada tetapi tidak lagi dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang disusun dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam amandemen UUD 1945.

Meski pengaturan ini dianggap sudah baik, tetapi masih banyak yang menganggap bahwa

pembangunan nasional tak lagi memiliki arah haluan yang konsisten dan berkelanjutan, bahkan hampir semua masalah yang dihadapi bangsa dan negara disebabkan oleh tiadanya GBHN dalam memandu pembangunan nasional yang menjadi tanggung jawab pemerintahan secara umum. Pemerintahan secara umum dimaksud meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif; di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Makanya, bagi pengusung menghidupkan kembali GBHN dianggap merupakan keniscayaan. Namun, jika diikuti dengan seksama perkembangan wacana juga bermuara untuk menghadirkan lagi kewenangan MPR menetapkan GBHN sebagai pedoman bagi bangsa dan negara ini dalam pelaksanaan pembangunan, turut pula mengarah pada kehendak untuk memulihkan MPR sebagai lembaga negara dengan kewenangan tertinggi serta perguliran wacana semakin bergerak liar yakni melakukan perubahan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden kembali melalui MPR. Hal yang disebutkan terakhir acapkali muncul setelah pelaksanaan pemilihan umum presiden (Pilpres) dilaksanakan sejak 2014 dan 2019 lalu, yang umumnya dimunculkan oleh calon pasangan presiden dan wakil presiden yang gagal dalam Pilpres tersebut. Dari uraian di atas, maka menyembulkan pertanyaan besar bagi kita, Apakah perlu ada Haluan Negara sebagai penuntun arah pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional? Apakah memang dirasakan tidaklah cukup bagi Presiden menjalankan pemerintahannya hanya berdasarkan visi-misi saja? Jika memang Haluan Negara diperlukan apakah konsekuensinya kita akan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi untuk mengawasi pelaksanaan Haluan Negara itu oleh Presiden?

Dalam membahas fokus penelitian dan permasalahan di atas, tulisan ini mengaplikasikan kategorisasi dari Ismail Sunny mengenai konsep pembatasan kekuasaan yang dapat dibedakan atas konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, dan juga diperkuat oleh konsep mengenai kedaulatan rakyat yang dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie. Perangkat analisis tersebut kemudian dilengkapi dengan konsep-konsep yang menyoal memperbaharui (eksistensi) MPR, seperti gagasan supremasi parlemen menjadi gagasan supremasi konstitusi dan format lembaga perwakilan. Tulisan ini berupaya memberikan pemahaman mengenai pro-kontra atas eksistensi MPR setelah amandemen UUD 1945 sangat penting untuk direspons, didiskusikan, hal mana di tengah perkembangan wacana dan isu mengenai menghidupkan kembali GBHN dan memperkuat kembali posisi MPR, yang sedang digulirkan oleh pemerintah dan parlemen sekarang ini melalui upaya melakukan amandemen kelima UUD 1945. Penulis beragumen bahwa hasil purifikasi terhadap sistem pemerintahan telah cukup berhasil

memperbaiki performa kerja sistem pemerintahan, sehingga kebutuhan nyata dari amandemen konstitusi terbatas berikutnya adalah untuk mempertegas pilihan terhadap format lembaga perwakilan.

II. METODE PENELITIAN

Untuk memperoleh jawaban tersebut, maka penulisan dalam penelitian ini dirancang dengan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian menggunakan metode studi pustaka (*library research*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, surat kabar, jurnal, majalah, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang ingin dipecahkan, (M. Nazir: 2003; dan Suharsimi Arikunto, 2002). Dalam melakukan prosedur studi pustaka bahwa informasi-informasi yang dihimpun dari sumber kepustakaan adalah yang relevan dengan penelitian ini berkenaan dengan purifikasi sistem pemerintahan, menyoal MPR dan GBHN, dan perkembangan keparlemenan di Indonesia. Data-data yang telah dihimpun melalui studi pustaka ini, kemudian diteliti dan dianalisis serta dilakukan pengkajian akan kelemahan atau kekurangan dari penelitian-penelitian sebelumnya, sehingga kebaruan riset (*novelty*) dari hasil penelitian dapat dihasilkan, hal mana terkait untuk menjelaskan mengenai hasil purifikasi terhadap sistem pemerintahan dengan mengkaji konsep dan implikasi MPR sekaligus memperbandingkan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pemisahan Kekuasaan dan MPR dalam Konsep

Ismail Sunny dari hasil penelitiannya terhadap empat negara yakni Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet, dan Indonesia yang ditulis dalam bukunya berjudul "Pembagian Kekuasaan Negara," menjelaskan mengenai perbedaan konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Ia memulai hasil penelitiannya dengan membedakan antara konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Dengan mana pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan menjadi dua yaitu antara pemisahan kekuasaan secara formal dan pemisahan kekuasaan secara materiil.

Disebut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) apabila pemisahan kekuasaan itu dalam arti materiil, yang dimaksudkan dengan pemisahan kekuasaan secara materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti bagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tugas-tugas (*functie-functie*) kenegaraan yang secara karakteristik

memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu pada tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal disebut pembagian kekuasaan (*division of power*), maksudnya adalah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu memang sepantasnya disebut "pemisahan kekuasaan" (*separation of powers*), sedangkan yang dalam arti formal sebaiknya disebut "pembagian kekuasaan" (*division of powers*).

Untuk menentukan apakah suatu negara menganut model *division of power* atau *separation of power*, Sunny menggunakan metode dengan mengajukan tiga pertanyaan. Tiga pertanyaan ini bisa diklasifikasikan dalam dua hal pokok (dua poin) yang ingin kita pahami dari hubungan tiga lembaga negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif; atau trias politika) seperti: pertama, apakah terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif; dan kedua, hubungan antara yudikatif dengan kedua alat perlengkapan negara pemerintahan lainnya (legislatif dan eksekutif). Dua hal pokok di atas terkait tiga pembahasan mengenai: (1) Adakah orang-orang yang sama di antara lembaga-lembaga; (2) Lembaga mana yang mengontrol jika memang terjadi pencampuran antar lembaga tersebut; dan (3) Apakah lembaga-lembaga itu juga terjadi pencampuran dalam melaksanakan fungsinya.

Pertanyaan poin pertama adalah tiga pertanyaan yang diajukan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi itu terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif, yakni:

1. Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari badan legislatif dan eksekutif?
2. Apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif?
3. Adakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif?

Pertanyaan poin kedua adalah tiga pertanyaan yang diajukan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi itu terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan pengadilan dan kedua alat perlengkapan negara pemerintahan lainnya (legislatif dan eksekutif), yakni:

1. Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama, merupakan bagian dari badan pengadilan dan badan eksekutif atau badan pengadilan dan badan legislatif?
2. Apakah badan eksekutif atau legislatif yang mengontrol atau yang memengaruhi badan pengadilan atau badan pengadilan

yang mengontrol atau yang memengaruhi badan eksekutif dan legislatif?

3. Adakah badan eksekutif melaksanakan fungsi pengadilan atau badan legislatif melaksanakan fungsi badan pengadilan?

Dari ketiga pertanyaan berdasarkan dua hal pokok untuk mempelajari keseluruhan organ negara (trias politika), jika setelah kita meneliti dalam konstitusinya didapatkan jawabannya "ya" maka pemisahan kekuasaan dalam arti formal atau pembagian kekuasaan (*division of power*) yang diterapkannya, sebaliknya jika didapatkan jawabannya "tidak" maka yang diterapkannya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan itu dalam arti materiil, (Ismail Sunny, 1982).

Jika merujuk terhadap Ismail Sunny ini bahwa Indonesia dalam konstitusi dan praktik selama periode-periode Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) 1949, Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, kembali ke UUD 1945, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 bahwa pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil (*separation of power*) tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia kecuali di bawah UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen (pemisahaan kekuasaan dengan checks and balances), yang dilaksanakan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal atau pembagian kekuasaan (*division of power*).

Selanjutnya, berdasarkan konsep pembatasan kekuasaan di atas, bahwa pembatasan kekuasaan dibedakan atas dua macam yakni, sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*), hal mana jika merujuk terhadap segi kelembagaan, bahwa pembatasan kekuasaan di atas, juga dapat membantu kita dalam menjelaskan prinsip kedaulatan rakyat, yang mana kedua sifat pembatasan kekuasaan itu akan memengaruhi bentuk-bentuk dari prinsip-prinsip kedaulatan rakyat.

Kedaulatan Rakyat dalam Konsep

Prinsip kedaulatan rakyat itu pada dasarnya juga dapat tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjelaskan mengenai jaminan tegaknya sistem hukum dan sekaligus berfungsinya sistem demokrasi. Berdasarkan dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara

yang sederajat dan yang saling mengimbangi (*checks and balances*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pra-Amandemen, UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi dari pengejawantahan kehendak rakyatnya. Berdasarkan penafsiran itu, maka fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA); dan disamping itu, keempat institusi itu akan memberikan laporan mereka pada MPR disetiap akhir tahun kelima dari masa jabatan lima tahun sesuai periode pemilu, hanya DPA sajalah yang tidak memunyai hubungan langsung dengan rakyat akan tetapi DPA dibentuk oleh Presiden yang merupakan mandataris MPR. Struktur ini secara otomatis menghilangkan prinsip pemisahan kekuasaan antara institusi-institusi negara dengan adanya prinsip *checks and balances* (Jimly Asshiddiqie, 1994: 81; dan Syamsuddin Haris, *at.all*, 2015: 27).

Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Oleh karena itu, dalam UUD 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Anutan prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya sangat memengaruhi mekanisme kelembagaan dan hubungan antarlembaga negara secara keseluruhan. Dalam paham pemisahan kekuasaan bahwa hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara, dianggap sebagai sesuatu yang sangat pokok. Oleh karena itu, dengan ditegaskannya anutan prinsip pemisahan kekuasaan maka format dan mekanisme ketatanegaraan yang dikembangkan pada masa depan juga mengalami perubahan mendasar. Kekuasaan negara yang selama ini terpusat pada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, termasuk berkenaan dengan format dan susunan peraturan perundang-undangan yang selama ini terkait dengan keberadaan MPR, mau tidak mau, harus mengalami perubahan mendasar.

Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dan kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang

menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan sewenang-wenang kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Seperti kata-kata Lord Acton yang terkenal, bahwa "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.*" Inilah hukum besi kekuasaan yang jika tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka. Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditekan oleh hukum besi kekuasaan itu, (Yoyoh Rohaniah dan Efriza, 2016: 362). Perkembangan konsep pembatasan kekuasaan dan prinsip kedaulatan parlemen ini dapat dipahami berdasarkan uraian berikut.

Memperbaharui Eksistensi MPR

Jika kita membuka kembali konstitusi sebelum UUD 1945 di amandemen, di sana dengan tegas di atur bahwa UUD 1945 (sebelum perubahan) dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Model MPR ini menunjukkan diterapkannya konsep supremasi parlemen. Berdasarkan penelitian I Made Leo Wiratma terhadap 200 (dua ratus) negara ditemukan fakta bahwa terdapat 10 negara menerapkan sistem supremasi parlemen, bahkan selain negara model MPR, terdapat tiga varian lainnya dari supremasi parlemen yakni: supremasi parlemen model di Inggris dan juga dianut di Belanda, supremasi parlemen model Uni Soviet (sebelum terpecah-pecah menjadi banyak Negara), dan supremasi model Republik Rakyat Cina (RRC), yakni supremasi parlemen struktural-unikameral, (I Made Leo Wiratma, 2004).

Dikatakan salah satu varian karena meski memiliki ciri-ciri yang sama tetapi dalam implementasinya memiliki kekhasan tersendiri. Paling tidak terdapat tiga hal jika suatu negara menganut gagasan supremasi parlemen, yakni: pertama, negara tersebut memiliki sebuah organ atau lembaga negara tertinggi dan memiliki kekuasaan tidak terbatas sehingga tidak ada suatu lembaga negara lain yang dapat menandingi. Kedua, lembaga tersebut menjalankan fungsi parlemen. Sebagaimana diketahui, MPR sebelum era reformasi terdiri dari anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. DPR (yang anggota-anggotanya juga menjadi anggota MPR) dalam hal ini menjalankan fungsi parlemen. Ketiga, segala keputusannya tidak dapat dibatalkan atau diubah oleh lembaga negara yang lainnya. Segala keputusan MPR hanya bisa dibatalkan atau diubah oleh MPR itu sendiri.

Dengan diterapkannya konsep tersebut menyebabkan kepenuhan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadikan MPR sebagai lembaga yang dapat berbuat apapun (*omnipotent*) atau berada di atas semua lembaga yang lain (*supremacy*). Sehingga MPR dapat menjadi lembaga diktator karena tiadanya suatu lembaga lain yang dapat mengimbangi kekuasaannya, ini terjadi bukan saja karena dipilihnya konsep supremasi parlemen tetapi juga karena dijalankannya konsep pembagian kekuasaan tanpa diimbangi dengan prinsip *checks and balances*.

Menyadari adanya berbagai kekurangan dan kejanggalan dalam konstitusinya, yakni UUD 1945, khususnya tentang sistem pemerintahannya. Maka dilakukan upaya memperbaharui (eksistensi) MPR. Menurut rumusan baru, kedudukan MPR tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa, tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat karena kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Itu berarti segala sesuatu yang berkaitan dengan kedaulatan rakyat harus mengacu dan sesuai dengan UUD. Semua lembaga negara beserta wewenang, fungsi, dan kedudukannya harus berdasarkan UUD. Dengan demikian, UUD atau konstitusi memiliki kedudukan dan fungsi sentral dalam kehidupan ketatanegaraan, sehingga menjadi *supreme*. Jadi setelah amandemen UUD 1945, di Indonesia telah terjadi perubahan dari gagasan supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi, (Yoyoh Rohaniah dan Efriza, 2016).

Meskipun telah direformasi, MPR tetap saja dapat dipahami sebagai satu institusi, yaitu sebagai nama dari parlemen Indonesia dan sekaligus sebagai institusi tersendiri disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun, sesuai dengan kepentingan yang disalurkan melalui lembaga parlemen itu, strukturnya diorganisasikan terdiri atas dua kamar (*bikameral*), yaitu DPR dan DPD. Tetapi, sebagai institusi yang memiliki kewenangan yang tersendiri seperti mengubah dan menetapkan UUD, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD, tidak dapat dimungkiri MPR itu merupakan lembaga tersendiri disamping DPR dan DPD. Hanya saja, kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, melainkan sederajat dan seimbang dengan DPR dan DPD serta lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif (Presiden) dan kekuasaan kehakiman. Pada pokoknya, kedaulatan rakyat Indonesia disalurkan sebagaimana mestinya melalui lembaga parlemen yang terdiri atas MPR (terdiri atas anggota DPR dan DPD), dan DPR serta DPD itu sendiri, (Jimly Asshiddiqie, 2014: 143).

Supremasi Konstitusi sebagai Pilihan

Bangsa Indonesia menyadari adanya berbagai kekurangan dan kejanggalan dalam konstitusinya, yakni UUD 1945, khususnya tentang Sistem Pemerintahannya sehingga diperlukan upaya memperbaharui (eksistensi) MPR. Menurut rumusan baru, kedudukan MPR tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa, bukan lagi lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat karena kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (beralihnya dari supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi), (lihat, Pasal 1 ayat (2)). Serta, wewenang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden telah ditiadakan dengan memberikan kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (lihat, Pasal 6A ayat (1) sampai dengan (5)).

Melalui perubahan-perubahan tersebut MPR tidak hanya meniadakan unsur-unsur sistem parlementer dalam UUD 1945 melainkan juga sekaligus memperkuat Presidensialisme dengan menegaskan kedaulatan rakyat tanpa melalui MPR, dan sebagai konsekuensi logisnya adalah keharusan pemilihan secara langsung pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam kaitan pemurnian Presidensialisme, paling kurang ada tiga langkah yang dilakukan MPR dalam amandemen konstitusi, yaitu: pertama, pengalihan fungsi dan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR serta pembatasan masa jabatan Presiden; kedua, penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR serta memperbaiki mekanisme pemakzulan terhadap Presiden; dan ketiga, pembaruan posisi MPR yang sebelumnya memiliki supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Jika kita merujuk terhadap pemilihan supremasi konstitusi bahwa berdasarkan realitas dalam tiga dasa warsa terakhir dari abad ke-20, gagasan supremasi parlemen dipersoalkan kembali oleh berbagai negara penganutnya. Pertanyaan mendasarnya adalah apakah pemilihan gagasan supremasi parlemen sebagai suatu sistem sudah tepat dan telah memberikan jawaban yang memadai atas amanat yang diberikan seperti semula, yakni melaksanakan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya.

Sejarah menegaskan negara yang menerapkan gagasan supremasi parlemen dalam sistem politiknya, secara umum ternyata menghasilkan pemerintahan otoritarian. Otoritas kekuasaan tertinggi negara menjadi tidak terkontrol sehingga apapun keputusannya tidak bisa dibantah mengakibatkan seringkali terjadi kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan. Padahal dalam suatu demokrasi, semua lembaga

yang menjalankan kekuasaan negara harus dapat dikontrol atau saling mengawasi satu sama lain. Ini yang kemudian dikenal dengan istilah *checks and balances*. Kejadian ini menunjukkan bahwa parlemen tidak lagi *omnipotent* sebagaimana halnya parlemen yang dimaksudkan dalam gagasan supremasi parlemen.

Negara-negara yang masih menganut supremasi parlemen sebagian besar adalah negara-negara yang tetap eksis dengan sistem komunisnya dan belum tersentuh demokratisasi, seperti Republik Rakyat Bulgaria, Republik Rakyat Cina, Republik Sosialis Vietnam, dan Korea Utara. Struktur kekuasaan di negara-negara tersebut hanya melahirkan pemerintahan yang sentralistis, diktator, dan otoritarian. Bahkan dalam Negara yang mengaku menganut demokrasi konstitusional seperti Uni Soviet, RRC, dan Korea Utara, secara tersurat mencantumkan bahwa pemerintahannya adalah sentralistis dan diktator. Negara non-komunis (selain Belanda) yang masih tetap bertahan menganut gagasan supremasi parlemen adalah Negara Konfederasi Swiss karena setiap keputusan Parlemen Federal menghendaki persetujuan DPR dan Senat, sehingga proses *checks and balances* tetap dapat berjalan, (I Made Leo Wiratma, 2004).

Dalam perspektif Indonesia, gagasan supremasi parlemen menyebabkan berbagai persoalan pun muncul, antara lain: Pertama, selama menerapkan gagasan supremasi parlemen dengan MPR sebagai otoritas tertinggi selalu melahirkan pemerintahan diktator. Hal itu dapat dilihat dari kepemimpinan Indonesia dibawah Presiden Soekarno pada masa Orde Lama dan kepemimpinan Presiden Soeharto di era Orde Baru. Kedua, dengan tambahan peran DPR dari kondisi keanggotaan "*overlapping*" (antara MPR dengan DPR) menyebabkan hubungan antara parlemen dalam hal ini DPR dengan Presiden menjadi tidak seimbang. Bahkan, akibat situasi itu terjadi peristiwa dua kali kejatuhan presiden karena dipecat oleh MPR, yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid.

Ketiga, dari sudut ilmu politik dan hukum tata negara, MPR memiliki kedudukan yang tidak lazim. Ketidklaziman itu tampak jelas jika menilik ajaran trias politika dari Montesquieu, yang memisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara tegas yang juga dikenal dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Hal mana posisi MPR tidak jelas atau memang diatas semua cabang kekuasaan tersebut. Keempat, proses rekrutmen keanggotaan MPR berbeda-beda, ada yang dipilih langsung oleh rakyat (bagi anggota-anggota DPR yang juga sekaligus menjadi anggota MPR yang berasal dari partai politik peserta pemilu), dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tingkat I (bagi anggota MPR dari utusan-utusan daerah), dan yang diangkat (bagi anggota DPR asal

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan anggota MPR dari utusan-utusan golongan). Perbedaan sistem rekrutmen ini bertentangan dengan asas kesamaan atau egaliter bagi keanggotaan suatu lembaga yang sama. Kelima, apa yang diputuskan oleh MPR seringkali tidak sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkan oleh rakyat yang diwakili contoh konkrit seperti ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, rakyat belum tentu sependapat dengan Majelis. Demikian pula ketika MPR memutuskan untuk terus mengangkat Soeharto menjadi Presiden selama 30 tahun lebih, belum tentu sesuai dengan kehendak rakyat. Terbukti bahwa dalam masa jabatan terakhirnya, Soeharto diturunkan dari kedudukannya sebagai Presiden di tengah masa jabatannya itu oleh kekuatan rakyat (*people's power*), (Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, 2006: 26-41).

Dalam struktur ketatanegaran setelah amandemen UUD 1945, dengan ketentuan baru itu telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*) serta diterapkannya prinsip supremasi konstitusi. Struktur kelembagaan Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945 juga mengalami perubahan sehingga terdapat tujuh organ negara yang disebut sebagai lembaga tinggi negara hal mana memunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Ketujuh organ tersebut adalah: Presiden, MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); di samping itu amandemen UUD 1945 menunjukkan dibentuknya lembaga tinggi negara baru (DPD dan MK), dan dalam Perubahan UUD 1945 juga dihapuskannya lembaga tinggi negara seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tinggi negara, dengan Perubahan Keempat UUD eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur pemerintahan negara, (Ni'matul Huda, 2005).

Terwujudnya Demokrasi Konstitusional

Setelah perubahan UUD 1945 semakin mengukuhkan Indonesia bahwa kita telah menyempurnakan bangunan demokrasi konstitusional. Berdasarkan pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat menunjukkan bahwa rakyatlah

yang pada hakikatnya memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pemerintahan dalam suatu negara dilakukan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Maksud dari penafsiran ini adalah tata politik yang menjadikan kepentingan rakyat sebagai tolok ukur tertingginya. Tidak boleh ada satu pun keputusan politik atau pun kebijakan negara yang bertentangan dengan kepentingan rakyat, (Reza A.A. Wattimena, 2016: 11).

Meski dalam realitasnya bahwa dalam pelaksanaan demokrasi, pemerintahan tidak mungkin benar-benar dilaksanakan oleh rakyat, sehingga muncullah praktik demokrasi perwakilan. Rakyat terlibat secara langsung hanya dalam bentuk pemilihan umum (Pemilu) untuk memilih wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat. Disamping itu, bercermin secara konsep, Indonesia telah menentukan pilihannya menerapkan sistem presidensial, ini artinya bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan adalah presiden, yang terpisah dengan kelembagaan parlemen. Pemisahan itu tentu saja harus diperkuat dengan legitimasi politik yang sama antara presiden dan parlemen, yaitu sama-sama dipilih oleh rakyat, dan juga diupayakan memberikan legitimasi yang kuat bagi Presiden dengan cara Presiden dipilih secara terpisah dari anggota-anggota DPR. Sehingga demikian, dalam jabatan presiden maupun parlemen juga terdapat unsur mewakili rakyat, utamanya untuk menjalankan pemerintahan, (Janedjri M. Gaffar, 2012: 5 dan 121).

Jika kita membahas kembali ke kondisi awal bahwa pembentukan MPR dalam UUD 1945 asli, memang tidak dirinci secara tegas. Yang mendasari adanya lembaga MPR ini ditenggarai keinginan bangsa Indonesia sejak kemerdekaan untuk mendirikan sebuah negara demokrasi, yakni melibatkan seluruh rakyat dalam seluruh proses dan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Pelibatan seluruh rakyat itu dilembagakan dalam sebuah institusi atau lembaga negara yang bernama MPR. Pembentukan MPR ini dimaksudkan untuk mewakili atau sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat dalam mengejawantahkan pelaksanaan kedaulatan rakyat, (Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, 2006).

Ketentuan yang menegaskan itu adalah UUD 1945 (sebelum perubahan) dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Secara normatif dan praktik ternyata Indonesia menerapkan perpaduan antara sistem presidensial dan parlementer yang disebut sistem kekeluargaan, (Nurliah Nurdin, 2012: 54). Perpaduan ini jelas terungkap bahwa format prinsip kedaulatan rakyat yang pengejawantahannya melalui lembaga tertinggi MPR, sebenarnya adalah upaya para *the founding father* menyusun suatu pemerintahan sendiri dalam merumuskan UUD 1945, hal ini dikenal

dengan sistem kekeluargaan, yang disusun berdasarkan variasi antara memadukan kekuatan sistem presidensial di Amerika dan Sistem Parlementer di Inggris yakni, mengadopsi sistem Amerika tentang *fixed government*, dan mengadopsi sistem di Inggris yang mempunyai lembaga tertinggi yang '*supreme*' tempat kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*) berada, (RM. A.B. Kusuma, 2004: 38).

Konsekuensinya, kepenuhan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadikan MPR dianggap sebagai lembaga yang dapat berbuat apapun (*omnipotent*) atau berada di atas semua lembaga yang lain (*supremacy*). Gagasan dari institusi MPR ini sebetulnya merupakan bentuk dari supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*), namun uniknya MPR merupakan perpaduan dari gagasan sistem presidensial dan parlementer yang hanya ada di Indonesia, (Yoyoh Rohaniah dan Efriza, 2016).

Perkembangan selanjutnya, dalam rangka pemurnian sistem presidensial adalah memperbaharui (eksistensi) MPR, sehingga kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa (sejajar) sekaligus MPR tidak lagi sebagai lembaga penjawantahan pelaksana kedaulatan rakyat karena ditinggalkannya prinsip supremasi parlemen diganti dengan penerapan supremasi konstitusi. Di samping itu, amandemen UUD 1945 tersebut telah menunjukkan Indonesia ingin benar-benar berkembang dan memastikan berjalannya prinsip demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) yang bergerak dinamis dari waktu ke waktu dengan tujuan menghapus kekuasaan absolut hingga konstitusi menjadi kuasa tertinggi dalam negara. Tidak hanya itu, konstitusi pun memberikan desain bagaimana hubungan di antara lembaga-lembaga negara. Tujuannya jelas, tidak boleh ada penumpukan kekuasaan pada satu lembaga negara saja, (Janedjri M. Gaffar, 2012: xiii). Sehingga demikian, tampak jelas, setelah amandemen UUD 1945, Indonesia menerapkan sistem pemisahan kekuasaan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan itu dalam arti materiil seperti yang diuraikan oleh Ismail Sunny di atas.

Agar kelemahan tersebut tidak terulang lagi, dalam reformasi konstitusi (1999-2002), MPR berupaya melakukan desain ulang hubungan antar-lembaga negara. Desain baru yang dihasilkan tidak ada lagi lembaga negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara tunggal, UUD 1945 hasil perubahan secara eksplisit menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar," (Pasal 1 ayat (2)). Di samping itu, kekuasaan Presiden juga dibatasi hingga tidak mungkin lagi dengan kekuasaan terpusat sebagaimana

pengalaman zaman Orde Lama dan Orde Baru. Kewenangan membentuk undang-undang yang berada di DPR dan Presiden terbuka untuk dikoreksi melalui proses *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi (MK). Hasil perubahan UUD 1945, secara prinsip disemangati dan berupaya membangun demokrasi konstitusional dalam pemaknaan yang sesungguhnya, (Janedjri M. Gaffar, 2012: xvi-xvii).

Langkah selanjutnya adalah memperbaharui (eksistensi) MPR. Menurut rumusan baru, kedudukan MPR tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa, bukan lagi lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat karena kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sehingga terakomodirnya prinsip demokrasi konstitusional (Pasal 1 ayat (2)). Serta, wewenang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden telah ditiadakan dengan memberikan kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, (lihat; Pasal 6A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)). Tentu saja perubahan itu memberikan legitimasi yang kuat bagi Presiden sebab Presiden itu dipilih secara terpisah dari anggota-anggota DPR, (Dokumen hasil wawancara Maswadi Rauf, 2015).

Dengan demikian, melalui perubahan-perubahan tersebut MPR tidak hanya meniadakan unsur-unsur sistem parlementer dalam UUD 1945 melainkan juga sekaligus memperkuat Presidensialisme dengan menegaskan kedaulatan rakyat tanpa melalui MPR, dan sebagai konsekuensi logisnya adalah keharusan pemilihan secara langsung pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam kaitan pemurnian Presidensialisme, paling kurang ada tiga langkah yang dilakukan MPR dalam amandemen konstitusi, yaitu: pertama, pengalihan fungsi dan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR serta pembatasan masa jabatan Presiden; kedua, penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR serta memperbaiki mekanisme pemakzulan terhadap Presiden; dan ketiga, pembaruan posisi MPR yang sebelumnya memiliki supremasi politik serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, (Dokumen hasil wawancara I Made Leo Wiratma, 2015).

Polemik Antara Haluan Negara Atau Kembali ke GBHN

Haluan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah bagian perahu (kapal) yang sebelah muka, yang terdahulu atau terdepan, arah, tujuan, pedoman (tentang ajaran dan sebagainya), sedangkan haluan negara adalah arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara. Sedangkan menurut Ketetapan MPR No. II/MPR/1998, Garis-garis Besar Haluan Negara adalah suatu Haluan Negara dalam garis-garis

besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakikatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh MPR. Jika merujuk pada definisi ini, maka haluan negara adalah kehendak rakyat yang menunjukkan pola umum pembangunan nasional untuk mencapai tujuan negara. Haluan negara adalah dokumen yang memuat arah pembangunan nasional sebagai wujud kehendak rakyat. Definisi ini menyampaikan pesan pentingnya arah pembangunan nasional yang merupakan kehendak rakyat, (Biro Pengkajian MPR, 2017: 9).

Jika mengkaji tugas pokok MPR dalam UUD 1945 sebelum amandemen, bahwa sebenarnya hanya berkisar pada tiga soal, yaitu Undang-Undang Dasar, Presiden dan Wakil Presiden (Lembaga Kepresidenan), dan GBHN. Khusus mengenai soal yang terakhir ini, yakni GBHN, menurut Jimly Asshiddiqie, sesungguhnya dapat dilacak bahwa perumusan kata-kata dalam frasa ini agak menyimpang dari tata bahasa yang baik dan benar. Tetapi, kesalahan gramatikal tersebut selama ini telah dimanfaatkan untuk mengembangkan penafsiran bahwa yang dimaksud dalam frasa garis-garis besar haluan negara di sini mencakup dua pengertian, yaitu garis besar haluan negara dalam arti luas dan dalam arti sempit. Yang dipahami dalam arti sempit adalah GBHN sebagaimana yang selalu ditetapkan setiap 5 tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan lima tahunan. Adapun yang dipahami dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah GBHN itu. Oleh karena itu, haluan-haluan negara selain GBHN itu perlu ditetapkan juga dalam bentuk ketetapan-ketetapan MPR dengan kedudukan di bawah UUD, (Jimly Asshiddiqie, 2014: 266).

Ketika berlangsung tahap perubahan UUD 1945 (1999-2002), salah satu kesepakatan yang diambil MPR adalah tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Tidak berhenti sampai disitu, pilihan politik mempertahankan sistem tersebut diikuti upaya melakukan pemurnian (purifikasi). Di antara bentuk purifikasi yang dilakukan adalah mengubah model pemilihan presiden dan wakil presiden dari dipilih lembaga perwakilan (MPR) menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Pilihan ini membawa konsekuensi bahwa karena presiden dipilih oleh rakyat, dia bertanggung jawab kepada rakyat dan konstitusi (diterapkannya supremasi konstitusi). Dengan demikian, konstitusi ketatanegaraan berkaitan dengan arah pembangunan nasional ditentukan oleh presiden dengan mewujudkan janji-janji yang dia kampanyekan menjelang pemilihan presiden. Janji-janji itulah yang diwujudkan dalam visi dan misi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional), yang dapat diurai menjadi pembangunan jangka pendek dan jangka

panjang. Jadi, logis kalau Presiden menjalankan program-programnya berdasarkan janji-janji yang dia kampanyekan dan diwujudkan dalam visi dan misi RPJP Nasional.

Sehingga naskah GBHN setelah perubahan UUD 1945 yang sebagaimana dikenal selama ini, memang dianggap tidak perlu lagi ditetapkan dalam bentuk dokumen yang diperlakukan sebagai peraturan dengan derajat di bawah UUD seperti sebelum perubahan UUD 1945. Apalagi, siklus kepemimpinan Presiden dewasa ini telah dibatasi paling lama 10 tahun. Artinya, peralihan kekuasaan Presiden dapat berlangsung setiap lima tahunan sesuai ketentuan UUD, dan karena itu sudah semestinya, setiap calon Presiden mempersiapkan rancangan programnya masing-masing yang dalam proses demokratisasi pengisian jabatan kepresidenan itu, harus dapat ditawarkan kepada para pemilih untuk menyakinkan mereka dalam menentukan pilihannya masing-masing, (Jimly Asshiddiqie, 2014: 267).

Sehingga demikian, keberadaan GBHN telah dihapuskan (semestinya dihapuskan) melalui amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan dalam kurun waktu 1999-2002. Akhir-akhir ini persoalan haluan negara telah menjadi perhatian sejak pasca Pilpres 2014 dan pasca Pilpres 2019 ini, bahkan rencananya perguliran amandemen UUD 1945 terbatas mulai untuk diupayakan disepakati antar partai-partai di lembaga perwakilan rakyat periode 2019-2024 yang akan datang. Tidak adanya GBHN rupanya dianggap menjadikan pembangunan negara dalam berbagai bidang tidak berkesinambungan. Sehingga mengakibatkan pembangunan strategis negara ditentukan oleh selera dan kepentingan rezim semata. Padahal, jika terdapat GBHN maka meskipun rezim berganti setiap lima tahun tetapi rencana pembangunan strategis nasional tetap berkelanjutan sehingga tidak mengalami kemandekan, (Fais Yonas Bo'a, 2018: 222).

Di samping itu, harus diakui, setelah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dicabut, maka proses perencanaan pembangunan sepenuhnya dijalankan oleh pemerintah atau eksekutif. Problemanya, ada ketidakketerkaitan antara perencanaan pembangunan pemerintah pusat Presiden dengan pemerintah daerah Kepala Daerah. Terjadi ketidaksambungan (*missing link*) sebagai dampak dari masing-masing memiliki janji politik yang berbeda. Dalam kasus tertentu, programnya bisa saling tumpang tindih, bahkan saling berlomba atau hanya sekedar menumpang. Seperti dijelaskan oleh Nurhasim peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), misalnya, program kesehatan dan pendidikan, bahwa Pemerintah Pusat mengeluarkan Kartu Pintar, di DKI Jakarta misalnya ada juga Kartu Pintar, atau demikian pula dengan bidang kesehatan. Bahkan beberapa kepala daerah

terkesan juga numpang program. Seperti tentang program penanggulangan kemiskinan bahwa Pemerintah Daerah nyaris tidak memiliki program penanggulangan kemiskinan, karena program itu hanya numpang dari program pemerintah pusat, (Moch Nurhasim, 2018: 15).

Pasca tahun 2004, peran GBHN telah digantikan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. GBHN seakan-akan dianggap telah cukup digantikan dengan sistem perencanaan nasional dalam wujud Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). RPJP ini produk eksekutif dan legal secara yuridis. Meski begitu, kritik yang menghampiri adalah Haluan Negara kemudian rentan di bawa dalam konteks perencanaan pembangunan nasional, bukan sekadar rencana pembangunan yang kental dengan visi dan misi presiden terpilih *an sich*, dan berisiko untuk tidak terintegrasi dengan presiden terpilih setelahnya, (Biro Pengkajian MPR, 2017: 18).

Semestinya, menurut Nur Hasim juga bahwa dalam praktik perencanaan pembangunan, di orde reformasi berlaku apa yang disebut sebagai tata cara perencanaan pembangunan atau dalam penyusunan RPJM yang menjadi acuan bagi daerah. Tetapi dalam praktiknya, tidak ada sinergi bahkan ada kesan tidak linear dengan beberapa kasus bahkan terjadi kontradiksi. Dalam konteks ini, polemik antara haluan negara dan GBHN menurut Nurhasim, sistem presidensial yang langsung dipilih oleh rakyat di satu sisi menumbuhkan demokrasi, di sisi lain menghilangkan kewenangan MPR, juga menimbulkan terjadinya *divided government* atau pemerintahan yang terbelah, karena agenda pembangunan pemerintah pusat belum tentu menjadi agenda pembangunan pemerintah daerah, (Moch Nurhasim, 2018: 15).

Pada dasarnya, model Haluan Negara melalui GBHN seperti di masa Orde Baru berkuasa yang ditetapkan selama 25 tahun, tentu saja tidak sejalan dengan hasil Amandemen UUD 1945 dan dengan Sistem Pemerintahan Presidensial, sebab salah satu prinsipnya, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga bertanggung jawab kepada rakyat bukan lagi kepada MPR.

Di samping itu, praktik GBHN pada pemerintahan Orde Baru tidak sepenuhnya benar dan baik untuk pembangunan nasional, sebab GBHN selalu dimodifikasi setiap lima tahun dalam Sidang Umum MPR untuk disesuaikan dengan perubahan lingkungan strategis global dan nasional. Caranya ketika Menjelang Sidang Umum MPR dibentuk semacam Panitia *Ad Hoc* yang bertugas menyusun Rancangan Naskah GBHN baru. Namun Rencana Pembangunan Lima Tahun

(Repelita) tidak pernah dikoreksi. Jika pun ada perbaikan akan dimasukkan dalam target tahunan di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sehingga APBN pun bisa saja tidak berpijak pada Repelita.

Apabila ada keinginan bahwa MPR didesain kembali sebagai Lembaga Tertinggi Negara, maka Presiden lagi-lagi dibebani pertanggungjawaban politik kepada MPR, yang ujung-ujungnya bisa menjatuhkan presiden. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip pada sistem Pemerintahan Presidensial, bahwa Presiden tidak boleh dijatuhkan secara politik terhadap kebijakan yang dikeluarkan yang tidak sejalan atau tidak mengacu pada GBHN.

Ini artinya, jika adanya keinginan mendesain MPR seperti yang dimaksud oleh UUD 1945 asli, maka akan menyebabkan problematika ketatanegaraan, bukan tidak mungkin akan membuat sulit Presiden dalam menjalankan amanat rakyat, lantaran bisa dibawa ke ranah pemberhentian (pemakzulan) sebagai bagian dari pertanggungjawaban politik kepada MPR.

Intinya, pola GBHN yang dibuat dan ditetapkan MPR dalam UUD 1945 sebelum diamandemen, sangat terbuka peluang terjadi benturan dengan sistem pemerintahan Presidensial. Artinya, jika menghadirkan lagi GBHN yang ditetapkan MPR, maka sistem Pemerintahan Presidensial dengan pemilihan langsung menjadi tidak bermakna secara konstitusional.

Polemik Haluan Negara Harus Diakhiri

Polemik pilihan di antara kedua tipe tersebut yakni GBHN maupun RPJM sebenarnya sama-sama memiliki kelemahan. Oleh karena itu, dari polemik kedua kutub perdebatan ini tentu saja menyembulkan pertanyaan, Bagaimana pengupayaan arah pembangunan nasional yang berkesinambungan? Ada enam langkah yang bisa dipilih dan/atau ditempuh. Pertama, melakukan pembenahan dengan cara merevisi pasal-pasal substansi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 yang mengatur RPJP Nasional selama 20 tahun. Itulah Haluan Negara yang menjadi pedoman Presiden/Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pembangunan nasional. Sebagai tindak lanjut RPJP Nasional, juga ada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) untuk jangka waktu lima tahun ke depan. Jika dimungkinkan untuk disepakati, perlu ditetapkan sanksi apabila tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan.

Agar tidak ada lagi alasan yang menyertai bahwa secara politis RPJM adalah produk presiden. Bahkan, aturan sanksi ini juga menyebabkan upaya mencegah terjadinya *divided government* atau pemerintahan yang terbelah, sehingga agenda pembangunan bersifat berkesinambungan bahwa agenda pemerintah pusat menjadi agenda pembangunan pemerintah daerah. Ini terkait juga

bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang menunjukkan bahwa agenda nasional yang harus diterjemahkan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Kedua, perlu secara sistematis menyinergikan kesinambungan substansi antara Rencana Pembangunan yang disusun oleh Badan Pengkajian Pembangunan Nasional (Bappenas), Penyusunan Rancangan APBN di Kementerian Keuangan, dan Pembahasan Rancangan APBN di DPR yang kemudian disahkan menjadi undang-undang, upaya ini dilakukan agar tidak terjadi, arah kebijakan antara satu dengan yang lainnya berbelok arah yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat, karena DPR adalah lembaga politik.

Sebab berkaca pada realitas selama ini, ternyata Rencana Pembangunan yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) acapkali mengalami pergeseran substansi saat disusun dalam bentuk Rancangan APBN di Kementerian Keuangan. Begitu pula, saat proses politik atau pembahasan di DPR untuk memperoleh persetujuan bersama dengan Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945), sangat mungkin berbelok arah yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat, ditegaskan kembali karena DPR adalah lembaga politik, (Marwan Mas, 2018: 176-177).

Ketiga, Haluan Negara sekarang ini semestinya menjadi kerja bersama antar lembaga-lembaga negara. Misal, melibatkan kerja sama antara DPR, DPD, dan Presiden, bahkan Mahkamah Konstitusi juga dapat dilibatkan terkait aspek pelibatan hukumnya dan mengejawantahkan maksud penafsiran konstitusi dan undang-undang terkait lainnya. Serta, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai penafsir dan pemeriksa pengelolaan keuangan. Sehingga, kebijakan yang dijalankan merupakan produk semua warga negara yang dijalankan oleh Presiden, (Dokumen hasil wawancara by phone Sulardi, 2015).

Ini dimaksudkan, supaya perencanaan pembangunan tidak hanya dimaknai hanya menjadi ranah eksekutif semata. Agar tidak lagi membawa gambaran jika dokumen pembangunan ini disusun oleh pemerintah (eksekutif) saja. RPJP dan RPJMN yang disusun oleh presiden terpilih dalam pemilihan umum yang turut melibatkan keterlibatan rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR dalam membahas dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) atas dua rencana pembangunan tersebut, serta masukan dan tanggapan DPD, dalam tingkat partisipasi kedua lembaga perwakilan rakyat ini benar-benar memiliki peran yang signifikan, (Biro Pengkajian MPR, 2017: 18). Juga dilibatkannya lembaga-lembaga negara lainnya seperti MK dan BPK, agar perencanaan pembangunan benar-benar dapat menjadi kebijakan politik yang dapat

dipertanggungjawabkan untuk kepentingan rakyat dengan secara konstitusional.

Di samping itu, keempat, bisa saja salah satu langkah yang mungkin memang sulit tetapi bisa juga dipaksakan jika diperlukan, meski akan menimbulkan kontroversi dan menyebabkan tarik menarik kepentingan politik, dan secara teknis biayanya juga tidaklah sedikit, yakni untuk menentukan agenda-agenda pembangunan nasional apa saja maka diterapkan adalah melalui referendum, untuk menentukan agenda-agenda pembangunan nasional apa saja yang perlu dilakukan dalam jangka waktu yang ditetapkan misal 10 tahun, 20 tahun, atau 30 tahun.

Bisa saja, kelima, model ini dilakukan dengan melalui Undang-Undang, tetapi penyusunan diserahkan pada DPD dengan Pemerintah Pusat berdasarkan usulan-usulan agenda prioritas pembangunan nasional dari pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, (Moch Nurhasim, 2018: 16-17).

Keenam, jika pun Haluan Negara harus berbentuk GBHN yang disusun dan ditetapkan MPR, maka langkah yang harus dilakukan adalah melalui Amandemen UUD 1945. Tetapi harus dicegah, tidak boleh menempatkan kembali MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara dengan menjadikan GBHN sebagai sarana "pertanggungjawaban politik presiden kepada MPR." Hal ini dapat mengarah pada pemberhentian Presiden/Wakil Presiden secara politik (Marwan Mas, 2018: 177). Andai pun pola GBHN dengan meletakkan peran di MPR seperti semula, yakni menghendaki mengembalikan pola lama, jalan yang harus ditempuh kembali secara utuh pada pola hubungan antarlembaga sebelum perubahan UUD 1945 atau campakkan sistem presidensial.

IV. PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dalam bentuk refleksi pada tulisan ini mengenai hasil purifikasi terhadap sistem pemerintahan dengan mengkaji konsep dan implikasi MPR sekaligus memperbandingkan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Hasil penelitian ini memperoleh fakta bahwa dari pengaturan konstitusional (konsep lembaga perwakilan dalam arti luas, sementara dalam arti sempit utamanya MPR) sebelum dan sesudah amandemen terhadap lembaga perwakilan rakyat menunjukkan bahwa pertama, setelah Amandemen UUD 1945 telah terjadi perubahan dari gagasan supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi, yang sekaligus merubah format dari segi kelembagaan dari model pembatasan kekuasaan bersifat pembagian kekuasaan dalam arti formal menjadi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil.

Ini merupakan sebuah kemajuan dan kebaikan untuk bangsa dan negara, sebab selama menerapkan gagasan supremasi parlemen dengan MPR sebagai otoritas tertinggi selalu melahirkan pemerintahan diktator. Hal itu dapat dilihat dari kepemimpinan di bawah Presiden Soekarno pada masa Orde Lama dan kepemimpinan Presiden Soeharto di era Orde Baru; dan kedua, hasil purifikasi Sistem Presidensial memberikan konsekuensi memperbaharui (eksistensi) MPR, sehingga bukan saja menghapus kewenangan MPR terkait pemilihan presiden dan wakil presiden serta GBHN tetapi juga menunjukkan bahwa kini Presiden bukan lagi bawahan MPR dan MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat dengan dilakukannya pemilihan presiden secara langsung, sehingga tidak mungkinlah memaksa MPR menyusun GBHN dan menyodorkan kepada Presiden untuk melaksanakannya. Inilah konsekuensi dari perubahan amandemen UUD 1945.

Pasca Perubahan UUD 1945 mengharuskan visi-misi pasangan capres-cawapres dalam kampanye menjadi arah kebijakan, memang kebijakan itu diatur secara konstitusional dan juga menegaskan kita tidak lagi menerapkan GBHN. Meski begitu ternyata terjadi polemik yang hadir di tengah masyarakat, dalam upaya pembangunan berkesinambungan terkait mengenai Haluan Negara saat ini yang dirasakan tidak memuaskan sehingga juga turut menghidupkan kembali keinginan adanya GBHN dalam sistem ketatanegaraan ke depannya.

Persoalan Haluan Negara telah menjadi perhatian besar. Disebabkan, tidak adanya GBHN rupanya telah menjadikan pembangunan negara dalam berbagai bidang tidak berkesinambungan. Sehingga, dikhawatirkan ke depannya banyak proyek-proyek negara dalam upaya pembangunan nasional menjadi mandek diakibatkan oleh pergantian rezim.

Dalam penulisan penelitian ini, telah dijelaskan memang perlu adanya Haluan Negara, jika memang Haluan Negara yang telah ada dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, dirasakan tidak memuaskan maka memang perlu dilakukan pengupayaan menghadirkan Haluan Negara yang lebih komprehensif. Tetapi itu semua dikembalikan kesepakatan antar lembaga negara dan masyarakat mengenai penting dan urgensinya dari adanya Haluan Negara itu sendiri.

Yang terpenting adalah Indonesia harus memiliki arah dan tujuan pembangunan – apakah bentuknya GBHN atau RPJM, yang harus didasari oleh arah dan tujuan ini merupakan bagian dari kepentingan nasional dan kepentingan negara yang harus menjadi dasar bagi setiap rezim atau presiden yang dipilih oleh rakyat untuk terus

menerus melanjutkan arah dan tujuan yang telah ditetapkan sebagai bangsa. Adapun prioritas politik dari politik pembangunan yang akan dikedepankan adalah disesuaikan dengan kepentingan dan janji-janji politik presiden dalam kerangka waktu lima tahunan sebagai bagian dari tanggung jawab politik kepada pemilih yang memilihnya. Ini merupakan konsekuensi dari pilihan pada saat perubahan UUD 1945 dan konsekuensi logis atas penerapan sistem presidensial yakni presiden dipilih oleh rakyat.

V. DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku:

- Asshiddiqie, Jimly, (1994), *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtar Baru van Hoeve.
- , (2014), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bo'a, Fais Yonas, (2018), *UUD 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen: Terkait Kewenangan Konstitutif MPR dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gaffar, Janedjri M., (2012), *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah UUD 1945*, Jakarta: Konpress.
- Huda, Ni'matul, (2005), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Nazir, M., (2003), *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nurdin, Nurliah, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009)*, Jakarta: MIPI.
- Mas, Marwan, (2018), *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok: Rajagrafindo Persada.
- Rohaniah, Yoyoh, dan Efriza, (2016), *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Malang: Intranspublishing.
- Sunny, Ismail, (1982), *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru.
- Jurnal, Tesis, Dokumen, dan Sumber Daring)**
- Biro Pengkajian MPR (Eds), 2017. *Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI,
- Dokumen hasil wawancara, I Made Leo Wiratma, ahli hukum tata negara dan peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), tanggal 21 Desember 2015, Jakarta.
- Dokumen hasil Wawancara, Maswadi Rauf, Ketua Tim Ahli Bidang Politik PAH I BP MPR 1999-2002, dan Dosen Ilmu Politik di Universitas Nasional (Unas), 19 Desember 2015, Jakarta.
- Dokumen hasil wawancara by phone, Sulardi, Dosen Hukum Tata Negara, di Universitas Muhammadiyah Malang, tanggal 31 Desember 2015.
- Dokumen, Haris, Syamsuddin, at.all, 2015. *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) (tidak diterbitkan).
- I Made Leo Wiratma. 2004. *Gagasan Supremasi Parlemen Dalam Konstitusi Indonesia*, Tesis Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- , *Purifikasi Sistem Presidensial*, dalam Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2006
- Indra J. Piliang, dan T.A. Legowo, (Eds). 2006. *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies,
- Moch. Nurhasim. 2018. *Pembangunan Nasional Bukanlah Produk Rezim*, dalam *Jurnal Majelis, Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan Nasional*, Edisi 02/Februari 2018.
- R.M.A.B, Kusuma. 2005. *Profil Founding Fathers dan Kaitannya dengan Sistem Pemerintahan Indonesia*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2, No. 1, Juli 2005.