

**POLITIK HUKUM PENETAPAN HALUAN NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

*LEGAL POLITICS OF BROAD STATE POLICY GUIDELINES BASED ON THE 1945 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA*

**Hananto Widodo\*, Muh. Ali Masnun**

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Negeri Surabaya  
Jalan Ketintang Surabaya 60231, Indonesia

**INFO ARTIKEL**

**Riwayat Artikel:**

Diterima : 31 Februari 2022

Disetujui : 26 Juni 2022

**Keywords:**

legal politics, broad state policy guidelines, constitution

**Kata Kunci:**

politik hukum, pokok-pokok haluan negara, undang-undang dasar

**\*) Korespondensi:**

E-mail: hanantowidodo@unesa.ac.id

**Abstract:** this study aimed to analyze legal politics and determine the broad guidelines of state policy based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This study was included in the type of legal study with a statutory approach, a conceptual approach, and a historical approach. The People's Consultative Assembly did not establish the main points of state policy. However, they were jointly formed by the President, the People's Representative Council, and the Regional Representatives Council because the People's Consultative Assembly was no longer located as the highest state institution. The construction of the broad state policy guidelines, designed by the candidate for President or Vice President and his coalition before the general election, was then ratified into law if it had been elected as President. The regulatory period for the state law was designed for five years to make the legal norms more concrete.

**Abstrak:** kajian ini bertujuan menganalisis politik hukum dan konstruksi penetapan pokok-pokok haluan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian ini termasuk dalam jenis kajian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Pokok-pokok haluan negara tidak dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi dibentuk secara bersama-sama oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah karena Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Konstruksi penetapan pokok-pokok haluan negara yaitu dirancang oleh calon Presiden atau Wakil Presiden dan koalisinya sebelum pemilihan umum kemudian ditetapkan menjadi undang-undang apabila telah terpilih sebagai Presiden. Jangka waktu pengaturan undang-undang haluan negara dirancang untuk lima tahunan agar norma hukumnya lebih konkrit.

**PENDAHULUAN**

Praktik ketatanegaraan sangat ditentukan oleh konstitusi yang berlaku di suatu negara. Praktik ketatanegaraan di Indonesia seringkali menyimpang dari konstitusi yang ada, tetapi penyimpangan ini berlaku dengan syarat-syarat tertentu. Praktik ketatanegaraan yang menyimpang dari undang-undang dasar sering terjadi pada masa orde lama, baik menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945),

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS), atau Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Penyimpangan dalam praktik ketatanegaraan masa orde lama didasarkan pada alasan karena belum terbangun sistem ketatanegaraan yang mapan (*establish*). Hal ini dibuktikan dengan adanya beberapa kali perubahan undang-undang dasar mulai dari Konstitusi RIS hingga UUDS 1950 yang keduanya bersifat sementara.

Badan Konstituante pada tahun 1959 bermaksud untuk membentuk undang-undang dasar baru yang definitif, tetapi mengalami kegagalan karena tidak tercapainya kesepakatan terkait dasar negara sehingga menyebabkan *deadlock* dalam Konstituante. *Deadlock* yang terjadi dalam Konstituante membuat Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang berisi ketentuan untuk tidak memberlakukan UUDS 1950 dan memberlakukan kembali UUD 1945. Berlakunya kembali UUD 1945 tidak lantas membuat situasi politik menjadi normal seperti semula karena peristiwa ketatanegaraan yang menyimpang dari konstitusi masih terjadi, salah satunya yaitu pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) oleh Presiden Soekarno pada tahun 1960. Praktik ketatanegaraan dinilai stabil ketika Presiden Soeharto mulai berkuasa pada tahun 1967.

Presiden Soeharto sebagai simbol orde baru memiliki semangat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Semangat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara historis muncul karena pada masa orde lama banyak terjadi praktik ketatanegaraan yang menyimpang dari UUD 1945. Keberadaan orde baru pada dasarnya bermaksud untuk mengoreksi praktik ketatanegaraan yang dilaksanakan pada orde lama.

Sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mengatur bahwa Presiden memiliki tiga kedudukan yaitu sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, dan sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR disebabkan karena Presiden pada waktu itu diangkat dan dipilih oleh MPR (Widodo, Tinambunan, & Puspoayu, 2019). Konsekuensi atas dipilih dan diangkatnya Presiden oleh MPR yaitu Presiden harus melaksanakan segala keinginan MPR. Haluan negara sebagai pedoman bagi Presiden untuk menjalankan amanah MPR ditetapkan setiap lima tahun sekali. Presiden wajib melaksanakan sekaligus mempertanggungjawabkan pelaksanaan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR pada akhir masa jabatannya.

Dasar hukum dari penetapan haluan negara terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 dan Penjelasan UUD 1945. Pasal 3 UUD 1945 menyatakan bahwa undang-undang dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditetapkan oleh MPR

melalui Ketetapan MPR (Anggono, Arundhati, & Usfunan, 2017). Penjelasan Umum UUD 1945 menegaskan bahwa MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*) berwenang untuk menetapkan undang-undang dasar dan GBHN. MPR juga berwenang untuk mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR memegang kekuasaan tertinggi negara sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara berdasarkan garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang diangkat oleh MPR harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden sebagai Mandataris MPR wajib menjalankan putusan-putusan MPR, sehingga dalam hal ini Presiden tidak *neben* tetapi *untergeordnet* dari MPR.

Model pertanggungjawaban Presiden kepada MPR menandakan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan tidak menganut sistem presidensial secara murni. Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 menganut sistem presidensial semu atau kuasi presidensial (Zaini & Maturidi, 2021). Kewenangan Presiden untuk mengangkat Menteri dalam kabinet merupakan karakteristik dari sistem presidensial, tetapi keharusan Presiden untuk melakukan pertanggungjawaban kepada MPR merupakan ciri khas dari sistem parlementer. Sistem pemerintahan yang diterapkan pada negara-negara demokrasi termasuk Indonesia secara garis besar menganut sistem parlementer atau sistem presidensial dengan bentuk yang bervariasi sesuai situasi dan kondisi setiap negara yang berbeda satu sama lain (Sukadi, 2021). UUD 1945 sebelum perubahan menganut sistem semi presidensial karena Presiden memiliki wewenang untuk mengangkat Menteri, tetapi di sisi lain Presiden bertanggung jawab kepada MPR.

Kewajiban Presiden untuk melaksanakan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR tidak hanya mengandung konsekuensi bahwa Presiden harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan haluan negara tersebut setiap akhir periode jabatannya. MPR melalui DPR, sebagai bagian dari anggota MPR, dapat melakukan pengawasan secara kontinu terhadap kinerja Presiden berdasarkan pedoman haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. DPR dapat mengundang MPR agar mengadakan persidangan istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden

apabila Presiden dianggap melanggar haluan negara. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat berpotensi pada pemberhentian Presiden apabila MPR menilai Presiden telah melanggar haluan negara.

Model pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan konstelasi dari desain kelembagaan negara menurut UUD 1945 sebelum perubahan yang membagi lembaga negara menjadi lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan lembaga tinggi negara meliputi Presiden, DPR, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Hubungan hierarkis antara lembaga tertinggi negara dengan lembaga tinggi negara secara konstitusional hanya dimiliki oleh MPR dan Presiden meskipun terdapat beberapa lembaga tinggi negara.

Perubahan UUD 1945 memiliki konsekuensi konstitusional yang signifikan khususnya dalam hal sistem pemerintahan. Tujuan dari perubahan UUD 1945 salah satunya yaitu mempertegas sistem presidensial yang banyak dimaknai oleh para pegiat konstitusi sebagai upaya purifikasi sistem presidensial. Upaya purifikasi sistem presidensial pada perubahan UUD 1945 menegaskan adanya pemurnian terhadap sistem presidensial yang belum dianut secara tegas oleh UUD 1945 sebelum perubahan.

Eksistensi lembaga tertinggi negara hanya ada di negara yang menganut sistem parlementer. Kedudukan parlemen dalam sistem parlementer lebih tinggi daripada Kepala Pemerintahan atau Perdana Menteri, sehingga dikenal adanya istilah supremasi parlemen dalam sistem parlementer. Supremasi parlemen mengandung pengertian bahwa parlemen dapat berbuat segala hal kecuali satu hal yaitu menjadikan pria sebagai wanita atau sebaliknya menjadikan wanita sebagai pria (Dicey, 2007). Parlemen merupakan lembaga tertinggi di negara yang menganut sistem parlementer.

Dinamika ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945 menyebabkan beberapa pihak memiliki keinginan untuk memasukkan kembali model haluan negara yang ditetapkan oleh MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Kebangkitan gagasan mengenai haluan negara yang ditetapkan oleh MPR dilatarbelakangi oleh keprihatinan sebagian

kelompok yang menganggap bahwa arah pembangunan bangsa Indonesia menjadi tidak jelas. Arah pembangunan bangsa Indonesia pasca perubahan UUD 1945 dinilai tidak jelas jika dibandingkan dengan praktik ketatanegaraan pada masa orde baru yang memiliki GBHN sebagai kompas arah pembangunannya.

Gagasan dimunculkan kembali haluan negara yang ditetapkan oleh MPR mendapat respon beragam dari beberapa kalangan. Kalangan yang mendukung dihidupkannya kembali GBHN mengubah nomenklatur GBHN menjadi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Alasan beberapa kalangan menolak gagasan untuk menghidupkan GBHN yaitu karena ide GBHN ini tidak kompatibel dengan sistem presidensial. Presiden terpilih dalam sistem presidensial diberi wewenang penuh untuk menentukan arah pembangunan bangsa Indonesia tanpa tergantung pada haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.

Kajian mengenai politik hukum penetapan haluan negara sangat penting untuk dilakukan mengingat GBHN merupakan esensi dari suatu perencanaan pembangunan penyelenggaraan negara. Kajian sejenis telah dilakukan oleh beberapa penulis diantaranya yaitu telaah mengenai hakikat haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan pendekatan filsafat kenegaraan berbasis Pancasila (Ansori, 2019). Kajian lainnya menganalisis tentang dampak positif dan negatif dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 (Ramadani, 2020). Riset sejenis juga dilakukan untuk menganalisis kepastian hukum dari GBHN serta urgensi re-eksistensi GBHN di Indonesia (Marbun, Nasution, & Apriani, 2021). Berdasarkan beberapa kajian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa isu hukum yang esensial dibahas dalam kajian ini yaitu politik hukum serta konstruksi penetapan PPHN berdasarkan UUD NRI 1945 karena pembahasan tentang PPHN belum pernah dibahas lebih lanjut.

## METODE

Kajian ini termasuk dalam jenis kajian hukum (*legal research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Sumber data yang digunakan dalam kajian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder.

Bahan hukum primer terdiri atas UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Bahan hukum sekunder terdiri atas literatur-literatur hukum tata negara dan hukum administrasi berupa buku serta jurnal yang relevan dengan kajian ini. Analisis data menggunakan teknik analisis preskriptif melalui interpretasi hukum, asas-asas hukum, dan norma-norma hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Politik Hukum Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara Berdasarkan UUD NRI 1945**

Lahirnya gagasan untuk memasukkan ide PPHN dalam undang-undang dasar tidak lepas dari ikatan historis praktik ketatanegaraan pada masa orde baru. Terlepas dari kekurangan pemerintahan orde baru, banyak pihak yang mengakui bahwa pemerintahan orde baru telah meletakkan pondasi stabilitas politik sebagai prasyarat dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pada masa orde baru mengenal konsep trilogi pembangunan yang terdiri atas stabilitas nasional yang dinamis, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, serta pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya (Suharti, 1999). Trilogi pembangunan merupakan tiga landasan orde baru untuk menentukan kebijakan di bidang ekonomi, politik, dan sosial dalam rangka melaksanakan pembangunan negara.

Pemerintahan orde baru sukses melaksanakan pembangunan ekonomi bukan karena Presiden Soeharto memiliki visi dan misi berbeda dengan Presiden sebelumnya yang menitikberatkan pada politik, tetapi karena Presiden Soeharto mampu untuk mengkooptasi semua kekuatan politik yang ada di MPR atau DPR untuk mendukung visi dan misinya secara solid. Pemilihan Umum (Pemilu) pada masa orde baru hanya diikuti oleh tiga kontestan yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Golkar selalu memenangkan kontestasi Pemilu karena pada waktu itu Golkar memiliki tiga pilar yang kokoh yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Birokrasi, dan Golkar (Puspita, 2012). Keberhasilan pembangunan ekonomi pada masa orde baru didukung dengan adanya kekuatan politik yang dikooptasi oleh Presiden Soeharto untuk mewujudkan visi dan misinya.

Pemerintahan orde baru melakukan rekayasa terhadap keanggotaan MPR dan DPR sehingga tidak semua anggota MPR dan DPR dipilih melalui Pemilu. Keanggotaan DPR sebagian besar dipilih melalui Pemilu yaitu anggota DPR yang berasal dari partai politik dan Golkar, sedangkan untuk keanggotaan DPR yang berasal dari ABRI pengisian jabatannya dilakukan melalui proses pengangkatan. Peran militer pada masa pemerintahan orde baru jauh melampaui peran spesifiknya di bidang pertahanan nasional (Simorangkir, 2021). Keterlibatan militer di bidang politik khususnya penugasan prajurit ABRI dalam lembaga, instansi, badan, atau organisasi di luar jajaran ABRI salah satunya sebagai anggota DPR disebut sebagai suatu intervensi.

Pengisian jabatan keanggotaan DPR melalui proses pengangkatan secara konstitusional dibenarkan. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR serta utusan-utusan dari daerah dan golongan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan tidak memuat ketentuan mengenai kewajiban untuk melakukan pengisian jabatan keanggotaan MPR dan DPR melalui mekanisme Pemilu. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyerahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan sendiri mekanisme pengisian jabatan keanggotaan MPR dan DPR. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pengisian jabatan keanggotaan MPR dan DPR dapat dilakukan melalui pengangkatan dan Pemilu, meskipun mekanisme pengangkatan anggota MPR dan DPR sebenarnya melanggar asas demokrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan kekuasaan legislasi di tangan Presiden. Kekuasaan untuk mengesahkan undang-undang berada di tangan Presiden, sedangkan DPR hanya berperan untuk menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan oleh eksekutif (Santio & Nasution, 2021). Dasar konstitusional kewenangan legislasi Presiden diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Presiden berwenang untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Frasa “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”

menunjukkan adanya fungsi pengawasan dari DPR dalam proses pembentukan undang-undang.

Pengawasan DPR terkait pemberian persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden masih dalam koridor pengawasan politik. Konfigurasi politik yang otoriter menurut Mahfud MD akan melahirkan produk politik represif, sedangkan konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum responsif (Hadi, 2015). Efektivitas dari pengawasan DPR sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang ada di DPR. Konfigurasi politik pada masa orde baru termasuk dalam kategori konfigurasi politik yang cenderung otoriter (Anggraini & Yuspin, 2022). Konfigurasi politik yang otoriter terjadi apabila sebagian besar kekuatan politik di parlemen mendukung kebijakan yang diajukan oleh Presiden tanpa ada koreksi dari pihak parlemen. Anggota MPR atau DPR pada masa orde baru sebagian besar mendukung semua kebijakan Presiden. Dukungan yang sangat besar dari DPR kepada Presiden bukan suatu hal yang muncul secara tiba-tiba, tetapi telah dikonsolidasikan oleh Soeharto sejak awal lahirnya orde baru.

Keberhasilan pemerintahan orde baru dalam melakukan konsolidasi politik menciptakan suatu relasi yang baik antara Presiden dan MPR, mulai dari proses pembentukan GBHN oleh MPR hingga pelaksanaan GBHN oleh Presiden tidak mengalami kendala yang berarti. Anggota MPR sebagian besar dipilih melalui proses pengangkatan oleh Presiden sehingga GBHN secara politik merupakan buah pemikiran dari Presiden Soeharto karena sebagian besar anggota MPR adalah pendukung politiknya. Pemaknaan terhadap GBHN secara hukum berbeda dengan aspek politik meskipun antara aspek hukum dan politik tidak dapat dipisahkan begitu saja. UUD 1945 sebelum perubahan sebagai hukum dasar telah menegaskan bahwa GBHN ditetapkan oleh MPR dengan Presiden sebagai Mandataris MPR.

Kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR menandakan adanya hubungan secara hierarkis antara MPR dan Presiden. Pelaksanaan GBHN oleh Presiden secara konstitusional harus selalu mendapat pengawasan. Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kewenangan kepada DPR untuk melakukan pengawasan terhadap Presiden. Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa DPR dapat mengundang MPR untuk melakukan sidang

istimewa apabila Presiden melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh undang-undang dasar atau MPR. Hal ini menunjukkan bahwa DPR dalam konteks pengawasan memiliki kewenangan yang cukup strategis dibandingkan MPR. Model pengawasan DPR terhadap pemerintah adalah aktif, sedangkan model pengawasan yang dilakukan oleh MPR adalah pasif. MPR melakukan pengawasan secara pasif karena hanya dapat melakukan tindakan apabila DPR telah selesai melakukan pengawasannya.

Pemaknaan GBHN tidak dapat terlepas dari relasi antara politik dan hukum. GBHN secara formal merupakan salah satu tugas MPR sebagaimana termuat dalam Pasal 3 UUD 1945, sedangkan secara material GBHN merupakan wewenang MPR sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Nugraha, 2019). GBHN merupakan produk politik dari MPR yang lebih berimplikasi pada aspek politik. Implikasi politik akan membawa konsekuensi pada arah pertanggungjawaban seorang Presiden. Tanggung jawab Presiden dapat dikategorikan menjadi tiga yaitu tanggung jawab politik, hukum, dan moral (Suwoto, 1990). Tanggung jawab politik Presiden telah diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya wajib disampaikan kepada MPR.

Pertanggungjawaban Presiden dalam menjalankan fungsinya sebagai Mandataris MPR lebih bersifat internal. Pertanggungjawaban Presiden selaku Mandataris MPR terkait pelaksanaan GBHN terbatas pada perencanaan Pembangunan Lima Tahun (Pelita) sebagai penjabaran GBHN. Sanksi pertanggungjawaban Presiden dapat berupa pemberhentian Presiden dari jabatannya. Presiden selaku Mandataris MPR diberhentikan atas inisiatif MPR, meskipun penarikan mandat oleh MPR tidak berakibat langsung pada pemberhentian Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Pertanggungjawaban politik Presiden sangat ditentukan oleh penilaian subjektif dari pihak yang menilai kinerja Presiden. Pertanggungjawaban politik dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada di MPR, apabila mayoritas kekuatan politik yang ada di MPR merupakan pendukung dari Presiden maka posisi Presiden dapat dikatakan aman. Posisi Presiden menjadi tidak aman apabila dukungan politik Presiden di MPR minim atau berkurang

dari sebelumnya. Konfigurasi politik bukan merupakan suatu hal yang stabil karena sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang ada di MPR.

Kedudukan Presiden Soeharto dapat dikatakan stabil karena selama enam periode jabatannya Soeharto mampu membuat konfigurasi politik di MPR tetap stabil. Berbeda dengan Soeharto, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) tidak mampu membuat konfigurasi politik di MPR selalu stabil. Ketidakmampuan Gus Dur dalam mempertahankan stabilitas dukungan politiknya di DPR membuat Gus Dur harus berhenti di tengah jalan dari jabatannya sebagai Presiden.

Pemberhentian Gus Dur sebagai Presiden hingga kini masih menyisakan problem politik ketatanegaraan yang belum selesai. Dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Gus Dur sebenarnya bukan ranah politik tetapi mengarah pada ranah hukum. Dugaan korupsi dana *budgeter* Bulog dan dana hibah dari Sultan Brunei merupakan pelanggaran di wilayah hukum sehingga mengarah pada pertanggungjawaban secara hukum (Widodo, 2001). Pemberhentian Gus Dur sebagai Presiden dengan alasan melanggar GBHN dinilai tidak tepat. Pemberhentian Presiden dengan alasan melanggar GBHN merupakan pelanggaran di wilayah politik dan mengarah pada pertanggungjawaban politik.

Posisi GBHN sebelum perubahan UUD 1945 dinilai jelas apabila diukur dengan desain kelembagaan dan konsep pertanggungjawaban. Desain kelembagaan UUD 1945 sebelum perubahan terdiri atas lembaga tertinggi negara yaitu MPR serta lembaga tinggi negara yaitu Presiden, DPR, MA, BPK, dan DPA. Pembagian antara lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara menimbulkan suatu implikasi. Kedudukan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara menurut UUD 1945 sebelum perubahan hanya terdapat pada hubungan antara MPR dan Presiden. Kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR menunjukkan adanya hubungan hierarkis antara Presiden dan MPR.

Pasca perubahan UUD 1945 tidak ada lagi pembagian antara lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Penghapusan derajat lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara disebabkan oleh UUD 1945 pasca perubahan yang menghendaki adanya pemurnian terhadap sistem presidensial. Sistem presidensial dipilih karena pembentuk UUD 1945 (*grondwetgever*)

yaitu MPR menghendaki agar pemerintahan Indonesia menjadi stabil. Indonesia pernah menganut sistem parlementer dan pemerintahan pada waktu itu tidak stabil sehingga berdampak pada pembangunan ekonomi.

Sistem presidensial memiliki beberapa ciri-ciri yaitu: (a) Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan, (b) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh parlemen tetapi oleh dewan pemilih namun belakangan ini peranan dewan pemilih tidak terlihat lagi sehingga dipilih oleh rakyat, (c) Presiden dan legislatif memiliki kedudukan yang setara, (d) kabinet dibentuk oleh Presiden sehingga tanggung jawab kabinet hanya kepada Presiden, (e) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitu juga sebaliknya Presiden tidak dapat menjatuhkan badan legislatif (Octovina, 2018). Presiden yang dipilih oleh rakyat secara langsung berimplikasi pada tanggung jawab Presiden. Presiden sebelum perubahan UUD 1945 bertanggung jawab secara politik kepada MPR karena dipilih dan diangkat oleh MPR, setelah perubahan UUD 1945 tanggung jawab politik Presiden ditujukan langsung kepada rakyat.

Presiden dalam sistem presidensial bukan berarti menjalankan pemerintahannya tanpa pedoman sehingga wajar apabila sebagian kalangan menyatakan bahwa negara ini harus memiliki panduan seperti GBHN. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat haluan negara karena adanya perubahan format kelembagaan negara yang menghilangkan eksistensi lembaga tertinggi negara. Wewenang untuk membuat haluan negara diberikan kepada Presiden yang memperoleh mandat langsung dari rakyat.

Calon Presiden sebelum terpilih menjadi Presiden akan menawarkan program kerjanya kepada rakyat, apabila rakyat tertarik pada program yang ditawarkan maka rakyat akan memilihnya. Rakyat akan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program kerja dari Presiden terpilih selama masa kepemimpinannya. Rakyat akan memilihnya kembali apabila Presiden terpilih dianggap mampu untuk melaksanakan program kerjanya. Program kerja yang ditawarkan oleh calon Presiden akan menentukan arah dari pembangunan, khususnya pembangunan di bidang ekonomi. Hal ini bukan berarti bahwa penetapan haluan negara yang ditetapkan oleh lembaga selain Presiden adalah tidak tepat.

Program kerja yang ditetapkan oleh Presiden memiliki keterbatasan yaitu terbatas pada kinerjanya sehingga untuk lembaga legislatif harus menetapkan pedomannya sendiri. Kekuasaan Presiden yang lebih luas dari dua cabang kekuasaan lainnya tidak berarti bahwa cabang kekuasaan lain tidak penting.

Penyusunan GBHN melibatkan beberapa pihak diantaranya yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pengusaha, sedangkan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) hanya melibatkan pekerja pejabat perencanaan (Sasongko, 2019). Berbeda dengan GBHN yang berlaku lima tahunan, RPJPN berlaku selama dua puluh tahun. Jangka waktu keberlakuan antara GBHN dan RPJPN pada dasarnya membuat GBHN lebih terpadu. GBHN pada masa orde baru menurut Jimly Asshidiqie lebih terpadu dan komprehensif (Sasongko, 2019). Hal ini dikarenakan semakin panjang jangka waktu pengaturan suatu perencanaan maka semakin abstrak materi yang diatur, sebaliknya semakin pendek jangka waktu pengaturan suatu perencanaan maka semakin konkrit dan terpadu materi yang diatur. GBHN lebih menitikberatkan pada pembangunan ekonomi sedangkan RPJPN tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan ekonomi.

Dasar hukum GBHN berbeda dengan dasar hukum RPJPN. Dasar konstusionalitas GBHN yaitu Pasal 3 *juncto* Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, sedangkan RPJPN tidak memiliki dasar konstusionalitas. Keberlakuan RPJPN dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) hanya didasarkan pada praktik ketatanegaraan sehingga diperlukan dasar hukum yang jelas dalam undang-undang dasar. MPR belakangan ini bermaksud untuk menetapkan haluan negara yang diberi nama PPHN melalui amandemen terbatas UUD NRI 1945.

Kebutuhan terkait pengaturan dasar hukum keberlakuan PPHN dalam UUD NRI 1945 bukan berarti memberikan ruang bagi MPR untuk kembali menjadi lembaga tertinggi negara. Kewenangan bagi lembaga negara untuk membentuk PPHN tidak didasarkan pada struktur kelembagaan negara, tetapi didasarkan pada ukuran legitimasi dari setiap lembaga negara. UUD NRI 1945 telah merancang lembaga negara dengan pengisian jabatan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat, yaitu Presiden, DPR, dan Dewan

Perwakilan Daerah (DPD). PPHN secara ideal tidak dibentuk oleh MPR tetapi dibentuk secara bersama-sama oleh Presiden, DPR, dan DPD.

Pembentukan PPHN secara bersama-sama antara DPR, DPD, dan Presiden bukan tanpa alasan. MPR tidak mungkin memberikan perintah atau mandat kepada Presiden apabila Presiden dan MPR memiliki kedudukan yang setara. GBHN pada masa sebelum perubahan UUD 1945 dapat dilaksanakan karena MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sehingga dapat memerintahkan Presiden untuk melaksanakan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR, terlebih Presiden pada waktu itu diangkat dan dipilih oleh MPR. Pemberlakuan PPHN sebagai produk bersama antara DPR, DPD, dan Presiden tidak didasarkan pada perintah dari satu lembaga ke lembaga lainnya tetapi didasarkan pada kesepakatan lembaga negara yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat.

### **Konstruksi Penetapan Pokok-Pokok Haluan Negara Berdasarkan UUD NRI 1945**

GBHN pada masa sebelum perubahan UUD 1945 dibentuk oleh MPR. Pasca perubahan UUD 1945 terjadi pergeseran paradigma dalam UUD 1945 yang semula menganut supremasi MPR bergeser menjadi supremasi konstitusi (Gaffar, 2009). Konsekuensi adanya supremasi konstitusi yaitu tidak ada lembaga negara yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari lembaga negara lainnya. MPR belakangan ini bermaksud untuk melakukan amandemen “terbatas” terhadap UUD 1945 terkait kewenangan MPR dalam pembentukan PPHN (Fajar, 2021). GBHN merupakan norma yang masih terlalu abstrak sehingga tidak dapat diimplementasikan secara langsung dalam pelaksanaan pembangunan. GBHN harus dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan agar lebih konkrit (Mahdi, 2017). Elaborasi atau interpretasi sangat dibutuhkan untuk menerjemahkan substansi dari GBHN.

GBHN dan PPHN merupakan panduan bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan kinerjanya. GBHN diatur dalam Ketetapan MPR karena MPR sebelum perubahan UUD 1945 berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan PPHN diatur dalam undang-undang karena tidak ada lembaga tertinggi negara pasca perubahan UUD 1945. GBHN ditujukan kepada Presiden sehingga GBHN dilaksanakan melalui Keputusan Presiden tentang Pelita. Pelaksanaan GBHN oleh Presiden merupakan konsekuensi

dari fungsi Presiden sebagai Mandataris MPR. Kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR menunjukkan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan menganut sistem pemerintahan semi presidensial, meskipun secara konstitusional sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial (Aritonang, 2010). Kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR telah mengaburkan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR tidak dikenal di negara-negara yang menganut sistem presidensial. Negara yang menganut sistem presidensial menggunakan prinsip pembagian kekuasaan sehingga antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain akan saling mengimbangi (*check and balances*). Lembaga negara dalam sistem presidensial memiliki kedudukan yang sama sehingga tidak ada lembaga negara yang lebih tinggi dibanding lembaga negara lainnya. UUD 1945 sebelum perubahan secara tegas menyatakan bahwa Indonesia tidak menganut sistem parlementer. Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan menegaskan bahwa DPR memiliki kedudukan yang kuat karena tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, tetapi berlainan dengan sistem parlementer. Frasa “berlainan dengan sistem parlementer” menjelaskan bahwa pilihan sistem pemerintahan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 adalah sistem presidensial.

Penegasan terhadap sistem presidensial terkesan unik ketika terdapat konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Model pertanggungjawaban Presiden kepada MPR membuat beberapa pakar menyatakan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan tidak menganut sistem presidensial secara murni. Kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, dan Mandataris MPR membuat sistem pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan menjadi sedikit membingungkan. Karakteristik utama sistem presidensial yaitu tidak ada pemisahan antara Presiden sebagai Kepala Negara dan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, karena keduanya hanya didasarkan pada perbedaan fungsi saja bukan pada perbedaan figur jabatannya.

Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara ketika memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UUD 1945 sebelum

perubahan. Kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dapat dilihat ketika Presiden melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer karena Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dijabat oleh dua orang yang berbeda. Kepala Pemerintahan dalam sistem parlementer dijabat oleh Perdana Menteri atau Kanselir sedangkan Kepala Negara dijabat oleh Raja atau Presiden. Persoalan menjadi rumit ketika membandingkan antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR. Kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR dalam praktiknya sulit dibedakan. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR memiliki dasar konstitusionalitas masing-masing.

Kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR diatur dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan yang menjelaskan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*). MPR memiliki wewenang untuk menetapkan undang-undang dasar dan GBHN serta mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR memegang kekuasaan tertinggi negara sehingga Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR.

Praktik ketatanegaraan pada masa orde baru yang menempatkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Mandataris MPR tidak menimbulkan suatu persoalan. Hal ini dikarenakan pada masa orde baru hampir tidak ada diskursus ketatanegaraan terkait kedudukan Presiden. Kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Mandataris MPR dapat dikatakan melebur menjadi satu. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR seakan-akan merupakan satu kesatuan meskipun secara teori tidak demikian. Konsekuensi dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yaitu Presiden memiliki otonomi penuh dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan konsekuensi dari Presiden sebagai Mandataris MPR yaitu Presiden tidak memiliki

kewenangan yang otonom dalam menentukan arah pembangunan. Presiden sebagai Mandataris MPR harus selalu patuh terhadap haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.

Perancis menganut sistem campuran antara sistem presidensial dan parlementer. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tujuh tahun sejak revisi undang-undang dasar pada 6 November 1962 (Dawud, 2000). Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan, namun di sisi lain Perancis juga menempatkan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan sehingga terdapat pembagian kekuasaan antara Presiden dan Perdana Menteri.

Presiden memiliki fungsi untuk memilih sepertiga dari anggota *conseil constitutionnel* suatu lembaga negara yang berwenang melaksanakan pengawasan terhadap aturan di bawah undang-undang dasar agar tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Presiden berwenang untuk mengesahkan undang-undang yang telah dibuat oleh pemerintah dan parlemen, serta menandatangani keputusan Penasihat Kabinet karena Presiden merupakan pimpinan Dewan Penasihat Kabinet (Dawud, 2000). Presiden berperan dalam politik luar negeri khususnya dalam hal negosiasi dan ratifikasi perjanjian internasional serta pengangkatan duta besar. Presiden dalam bidang pertahanan negara berkedudukan sebagai panglima angkatan bersenjata. Presiden berwenang membuat keputusan terkait pembubaran dewan perwakilan di akhir masa jabatan dewan perwakilan.

Presiden dapat mempercepat pelaksanaan Pemilu dengan membubarkan dewan perwakilan lebih cepat dari waktu yang telah ditetapkan sesuai pertimbangan tertentu dan mekanisme yang berlaku. Perdana Menteri di Perancis memiliki kewenangan sebagai Kepala Pemerintahan. Perdana Menteri memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri, tetapi dalam pengangkatan Menteri yang memiliki keterkaitan dengan kewenangan Presiden misalnya Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan Presiden. Perdana Menteri berwenang melaksanakan urusan-urusan yang bersifat administratif dalam militer. Perdana Menteri sebagai pimpinan kabinet bertugas memimpin jalannya kabinet dan melaksanakan koordinasi agar pemerintahan dapat berjalan dengan

harmonis. Perdana Menteri bertanggung jawab atas keamanan dalam negeri dan kepolisian berada di bawah kewenangan Perdana Menteri. Perdana Menteri menjamin dan melaksanakan undang-undang yang telah ditetapkan, apabila dibutuhkan dapat mengeluarkan aturan untuk melaksanakan undang-undang tersebut.

Sistem pemerintahan campuran di Perancis antara semi parlementer dan semi presidensial relatif lebih mudah dipahami karena terdapat pembagian yang cukup tegas antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945. Pembagian kewenangan antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR tidak mungkin terjadi karena berada pada satu lembaga yaitu Presiden. Perbedaan secara tegas antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR tetap dibutuhkan untuk memperjelas kedudukan Presiden.

Ketidaktegasan perbedaan antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Presiden sebagai Mandataris MPR membuat sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945 menjadi tidak jelas. Indonesia menurut UUD 1945 sebelum perubahan memiliki sistem yang dinamakan “sistem sendiri” karena pada waktu itu sistem campuran belum ada. Perancis membentuk sistem semi presidensial pada masa Republik Perancis V tahun 1958 (Kusuma, 2010). Indonesia menurut UUD 1945 sebelum perubahan tidak menganut sistem presidensial atau sistem parlementer.

Sistem pemerintahan yang digunakan sebelum perubahan UUD 1945 memiliki persamaan dan perbedaan dengan sistem presidensial. Persamaannya terletak pada kepastian masa jabatan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan (Kusuma, 2010). Perbedaannya yaitu “sistem sendiri” hanya ada satu lembaga yang dipilih langsung yaitu DPR, sedangkan di sistem presidensial Amerika Serikat ada dua lembaga yang dipilih langsung yaitu lembaga perwakilan dan lembaga kepresidenan. Undang-undang dalam “sistem sendiri” disusun oleh eksekutif bersama legislatif, sedangkan undang-undang dalam sistem presidensial disusun oleh legislatif karena eksekutif tidak

mempunyai hak menyampaikan rancangan undang-undang tetapi memiliki hak veto.

Kedaulatan dalam “sistem sendiri” berada di satu tempat yaitu MPR, sedangkan kedaulatan dalam sistem presidensial berada di tiga tempat yaitu di eksekutif, legislatif, dan yudikatif sehingga sistem presidensial tidak memiliki lembaga tertinggi negara. Eksekutif dalam “sistem sendiri” menganut sistem ganda dalam hal ini yaitu Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan dwi tunggal bukan “ban serep” seperti sistem presidensial. Asas dalam “sistem sendiri” tidak menganut trias politika sedangkan sistem presidensial menggunakan asas trias politika. Perbedaan antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan menurut “sistem sendiri” dan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan menurut sistem presidensial perlu ditegaskan untuk memperoleh gambaran secara jelas. Ketidakjelasan mengenai fungsi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan membuat unsur sistem presidensial dalam UUD 1945 menjadi semakin tidak terlihat.

Kesepakatan Panitia Ad Hoc I MPR yang bertekad untuk melakukan pemurnian terhadap sistem presidensial merupakan suatu keputusan yang tepat. Pemurnian sistem presidensial bukan hanya masalah pilihan terhadap sistem pemerintahan yang akan diambil oleh Indonesia seiring perubahan undang-undang dasarnya, tetapi berkaitan dengan ketidakjelasan sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pemurnian sistem presidensial merupakan upaya yang tepat untuk memperjelas sistem pemerintahan yang akan diterapkan.

Sistem presidensial menempatkan Presiden untuk mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Konsep GBHN sebagaimana termuat dalam UUD 1945 sebelum perubahan justru membatasi gerak Presiden untuk melaksanakan kewenangannya sebagai Kepala Pemerintahan. PPHN harus dirancang sesuai dengan konstruksi UUD 1945 pasca perubahan bukan dikembalikan pada model GBHN seperti sebelum perubahan UUD 1945. GBHN hanya mengikat Presiden karena Presiden merupakan Mandataris MPR, sedangkan PPHN tidak hanya mengikat Presiden tetapi juga DPR dan DPD.

PPHN dapat didesain sebelum pemilu karena pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pemilu dilakukan secara

serentak, baik Pemilu Presiden atau legislatif sehingga koalisi sudah dilakukan sebelum Pemilu dilaksanakan. PPHN dapat dirancang oleh calon Presiden atau Wakil Presiden dan koalisinya sehingga penetapan PPHN dalam bentuk undang-undang dapat segera dilakukan ketika terpilih menjadi Presiden dan anggota DPR. PPHN akan menjadi parameter bagi DPR dalam melaksanakan fungsi legislasinya, termasuk dalam menetapkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). PPHN dapat dijadikan sebagai parameter bagi DPR atau DPD dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.

PPHN menjadi parameter bagi Presiden dalam melaksanakan pemerintahan. Pengaturan PPHN secara ideal dirancang untuk lima tahunan karena semakin panjang perencanaan dari suatu pembangunan maka semakin abstrak norma hukumnya. Norma hukum yang abstrak tentu berimplikasi pada implementasinya sehingga diperlukan suatu penafsiran untuk menjamin kepastian hukum. Idealnya PPHN dirancang dengan jangka waktu lima tahun agar ketentuan yang termuat di dalamnya menjadi lebih konkrit.

## SIMPULAN

PPHN berdasarkan UUD NRI 1945 tidak dibentuk oleh MPR tetapi dibentuk secara bersama-sama oleh Presiden, DPR, dan DPD. UUD NRI 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. PPHN sebagai produk bersama antara Presiden, DPR, dan DPD tidak didasarkan pada perintah dari satu lembaga ke lembaga lainnya tetapi didasarkan pada kesepakatan lembaga negara yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat. Konstruksi penetapan PPHN berdasarkan UUD NRI 1945 yaitu dirancang oleh calon Presiden atau Wakil Presiden dan koalisinya sehingga penetapan PPHN dalam bentuk undang-undang dapat segera dilakukan ketika terpilih menjadi Presiden. Jangka waktu pengaturan undang-undang haluan negara dirancang untuk lima tahunan agar norma hukumnya lebih konkrit karena semakin panjang perencanaan dari suatu pembangunan maka semakin abstrak norma hukumnya.

## DAFTAR RUJUKAN

Anggono, B. D., Arundhati, G. B., & Usfunan, J. Z. (2017). *Kajian Akademik Reformulasi*

- Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara*. Jember: Universitas Jember.
- Anggraini, P. D. S. N., & Yuspin, W. (2022). Dinamika Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum Era Pemerintahan Demokrasi di Indonesia. *Madani: Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, 14(1), 54-73.
- Ansori, L. (2019). Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan. *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, 16(1), 79-102.
- Aritonang, D. M. (2010). Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. *Mimbar Hukum*, 22(2), 391-407.
- Dawud, J. (2000). Sistem Pemerintahan Semi Parlementer dan Semi Presidensial di Perancis. *Jurnal Wacana Kinerja*, 8(2), 59-65.
- Dacey, A. V. (2007). *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. (Nurhadi, Terjemahan). Bandung: Nusamedia.
- Fajar, N. M. A. P. (2021). Urgensi Amandemen Terbatas Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). *Yustitia*, 15(1), 96-104.
- Gaffar, J. M. (2009). *Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Hadi, S. (2015). Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintahan terhadap Produk Hukum. *Addin: Media Dialektika Ilmu Islam*, 9(2), 383-400.
- Kusuma, R. M. A. B. (2010). Sistem Pemerintahan Sebelum dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Konstitusi*, 1(1), 10-15.
- Mahdi, I. (2017). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, 2(1), 1-14.
- Marbun, R., Nasution, A. I., & Apriani, W. (2021). Tinjauan Re-Eksistensi Yuridis Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Pedoman Pembangunan Nasional. *Soljustisio: Jurnal Penelitian Hukum*, 3(1), 271-286.
- Nugraha, H. S. (2019). Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Veritas et Justitia*, 5(1), 191-217.
- Octovina, R. A. (2018). Sistem Presidensial di Indonesia. *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(2), 247-251.
- Puspita, N. E. (2012). Strategi Politik dan Kemenangan Golkar di Semarang pada Pemilu 1971. *Journal of Indonesian History*, 1(1), 30-34.
- Ramadani. (2020). Analisis Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. *Al-Qanun: Jurnal Kajian Sosial dan Hukum Islam*, 1(4), 402-415.
- Santio, E., & Nasution, B. J. (2021). Analisis Kewenangan Presiden Republik Indonesia di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(1), 152-169.
- Sasongko, A. (2019). *Beda RPJP dan GBHN Menurut Prof Jimly*. Diakses dari <https://m.republika.co.id>.
- Simorangkir, R. R. D. (2021). Dinamika Perkembangan Golkar di Kota Medan: Golkar pada Pemilu 1971. *Mukadimah: Jurnal Pendidikan, Sejarah, dan Ilmu-Ilmu Sosial*, 5(2), 252-260.
- Suharti, T. (1999). Strict Liability, Vicarious Liability, dan Kejahatan Ekonomi. *Jurnal Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, 4(3), 31-36.
- Sukadi, I. (2021). Sistem Pemerintahan Indonesia dan Implikasinya dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 4(1), 119-128.
- Suwoto. (1990). *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Widodo, H. (2001). *Memahami Persoalan Sidang Istimewa*. Diakses dari <https://surabayapost.id>.
- Widodo, H., Tinambunan, H., & Puspoayu, E. (2019). Accountability of the President of the Republic of Indonesia according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. *2nd International Conference on Social Science (ICSS 2019)*, 383(2019), 279-285.
- Zaini, A. A., & Maturidi. (2021). Problematika Demokrasi Presidensial Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar. *JSIP: Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, 2(1), 54-63.