

Pokok-Pokok Haluan Negara:

Membaca Ulang Urgensi Haluan Negara dalam Konteks Konfigurasi Kekuasaan Pascareformasi



Cakrawala Strategis

No. 004/2026 - 11 Agustus 2026

Penulis:

Pasha Nur Fauzan
Putri Ramadhana
Kartika Eka Pertiwi

Ilustrator:

Muhammad Ilham
Rudi Yusuf



Ringkasan Eksekutif

Wacana restorasi haluan negara dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) kembali menguat pada 2025 setelah MPR merampungkan kajian rumusannya dengan dukungan seluruh fraksi, dan opsi amandemen kelima UUD 1945 semakin mendapat traksi. Wacana ini bertumpu pada dua klaim utama: bahwa perubahan arah kebijakan antarperiode pemerintahan merupakan disfungsi yang harus dikoreksi, dan bahwa haluan negara, sebagaimana pernah dibuktikan oleh GBHN Orde Baru, mampu menjadi instrumen yang menjamin kesinambungan tersebut. Kajian ini menguji kedua klaim tersebut melalui

penelusuran historis terhadap haluan negara yang pernah berlaku dalam tiga fase rezim politik Indonesia, pemetaan dukungan partai berdasarkan pemantauan pemberitaan daring sepanjang 2019-2026, serta pengujian doktrinal ketatanegaraan terhadap model-model PPHN yang berkembang dalam wacana.

Terhadap klaim historis, kajian ini menemukan bahwa efektivitas GBHN Orde Baru tidak bersumber dari keunggulan desain instrumennya. Pembangunan Orde Baru pada kenyataannya berjalan melalui dua jalur yang beroperasi dengan logika saling bertolak belakang: jalur Repelita merupakan turunan GBHN dan jalur non-bujeter yang patrimonial. Jalur terakhir, tercatat berulang kali mendisrupsi stabilitas ekonomi, dari krisis utang Pertamina tahun 1975 hingga penanganan krisis finansial Asia 1997 yang pada akhirnya meruntuhkan rezim Orde Baru. Keberlangsungan GBHN itu sendiri lebih merupakan produk dari sentralisasi kekuasaan di tangan Soeharto, minimnya otonomi daerah, dan luasnya jaringan patronase politik, bukan dari mekanisme normatif yang melekat dalam instrumen tersebut. Tanpa konfigurasi kekuasaan semacam itu, tidak ada jaminan institusional bahwa haluan negara memiliki daya ikat yang memadai terhadap seluruh aktor pembangunan.

Terhadap kelayakan agenda, kajian ini memperkirakan bahwa meski estimasi dukungan amandemen pada periode 2024-2029 mencapai angka yang secara matematis melampaui ambang konstitusional, realisasinya tetap bergantung pada kemampuan koalisi pemerintah menavigasi kepentingan antarpolisi. Pemantauan media menunjukkan bahwa posisi sebagian besar partai terhadap wacana PPHN bersifat reaktif terhadap dinamika koalisi. Hanya PDI Perjuangan dan Partai Gerindra yang memiliki agenda politik formal mendukung haluan negara, masing-masing atas dasar identitas historis partai dan platform restorasi konstitusi praamandemen. Partai-partai lain yang terbuka terhadap amandemen umumnya tidak memiliki agenda yang spesifik dan terkonsolidasi mengenai haluan negara, sehingga masing-masing membawa agenda tersendiri ke dalam proses amandemen. Pola tersebut, yang pada periode 2019-2024 tidak pernah mencapai titik kesepahaman bersama, kemungkinan besar akan kembali menjadi hambatan struktural pada periode ini.

Terhadap implikasi konstitusional, model PPHN yang paling banyak dieksplorasi—Tap MPR melalui amandemen UUD 1945—berpotensi menyebabkan dua pergeseran fundamental yang melemahkan tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi. Pertama, kendali atas program pembangunan lima tahunan berpindah dari konstituen ke tangan partai-partai di MPR, sehingga pemilihan presiden langsung tereduksi dari mekanisme pemberian mandat kebijakan menjadi sekadar mekanisme seleksi figur. Kedua, akuntabilitas politik menjadi kabur karena tanggung jawab atas capaian pembangunan tersebar antara presiden sebagai pelaksana dan MPR sebagai penentu haluan. Dalam latar belakang sistem kepartaian yang padat modal dan rentan terhadap kepentingan oligarki, kedua pergeseran tersebut berisiko menjadikan PPHN sebagai platform negosiasi sumber daya antarelite, yang bertentangan dengan klaim awal wacana ini sebagai solusi atas problem kesinambungan pembangunan. Dari seluruh model yang tersedia, hanya PPHN dalam batang tubuh UUD 1945 yang bersifat aspiratif yang mempertahankan fitur-fitur esensial tatanan ketatanegaraan

pasca-Reformasi, yakni dengan merumuskan tujuan negara tanpa mengalihkan kendali atas instrumen pencapaiannya dari ranah proses politik yang demokratis.

Ketiga temuan tersebut menunjukkan bahwa solusi yang hendak dicapai maupun risiko yang ditimbulkan oleh restorasi haluan negara pada dasarnya bersumber dari struktur politik tempat haluan negara telah dan akan dioperasikan. Meskipun struktur politik dapat menjelaskan mengapa GBHN tampak berhasil pada masanya dan mengapa PPHN berisiko pada masa kini, persoalannya tidak sepenuhnya tereduksi ke titik tersebut: desain kelembagaan tetap menentukan derajat implikasinya. Hal ini terutama berlaku dalam konteks risiko, di mana pilihan desain kelembagaan menentukan apakah instrumen tersebut akan memperdalam atau menahan kerentanan yang sudah melekat pada sistem tersebut. Dengan tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi sebagai acuan dasar, model PPHN melalui Tap MPR mempertinggi eksposur terhadap risiko struktural tersebut. Sebaliknya, model PPHN dalam batang tubuh UUD 1945 yang bersifat aspiratif relatif membatasi risiko tersebut.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, kajian ini merekomendasikan agar agenda PPHN ditunda dan ditata ulang sebagai agenda jangka panjang hingga terdapat kondisi yang lebih menopang. Prioritas reformasi yang lebih mendesak adalah mengatasi akar struktural yang justru membuat wacana ini terus berulang: sistem kepartaian yang padat modal, insentif politik yang mendorong program jangka pendek, dan lemahnya hubungan antara partai dengan konstituennya. Reformasi tersebut mencakup demokratisasi internal partai, pembatasan ketat sumbangan korporat disertai transparansi identitas penyumbang, penyederhanaan persyaratan pendirian partai, serta penguatan fungsi pengawasan legislatif dalam kerangka RPJPN yang telah ada. Apabila kelak diterapkan, haluan negara harus mengambil bentuk *constitutional directives* dalam batang tubuh UUD 1945, bukan dokumen perencanaan programatis yang berpotensi mereplika pola pelebagaan kepentingan elite.

Latar Belakang

Pada tahun 2025, wacana restorasi haluan negara memasuki babak baru. Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Ahmad Muzani menyatakan bahwa MPR rampung membahas rumusan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) pada 6 Agustus tahun 2025. Rumusan tersebut telah disepakati oleh seluruh fraksi di MPR. Amandemen kelima Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 kembali muncul sebagai salah satu opsi pembentukan PPHN. Wakil Ketua Badan Pengkajian MPR Tifatul Sembiring lebih lanjut menyatakan bahwa saat ini opsi penerapan PPHN melalui amandemen UUD 1945 menguat. Muzani bahkan secara pribadi telah mendiskusikan agenda tersebut bersama dengan Presiden Prabowo Subianto pada akhir tahun 2025.¹

Sebagai konteks, Indonesia pernah memiliki haluan negara dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam praktik masa Orde Baru, GBHN berfungsi sebagai rencana pembangunan jangka panjang dan menengah. Namun, setelah amandemen UUD 1945, instrumen tersebut dihapus sebagai bagian dari penguatan sistem presidensial. Sebagai pengganti, dibentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), yang melahirkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebagai instrumen perencanaan.²

Meski demikian, elite politik, utamanya di MPR, menilai bahwa desain perencanaan pasca-Reformasi belum sepenuhnya menjamin kesinambungan pembangunan.³ RPJMN yang sekaligus merefleksikan visi presiden terpilih dinilai membuka ruang terjadinya diskontinuitas kebijakan atau yang sering disebut sebagai fenomena “ganti presiden, ganti kebijakan.”⁴ Atas dasar hal tersebut, urgensi merestorasi haluan negara kembali memperoleh momentumnya, dengan puncak intensitas pada 2019 dan kembali menguat pada 2025.

Berkaca pada perkembangan tersebut, Cakrawala Strategis ini bertujuan untuk memahami perkembangan wacana PPHN dalam dinamika politik saat ini, yang dibangun melalui tiga pertanyaan: Pertama: apakah desain normatif haluan negara yang menentukan arah dan kesinambungan pembangunan, ataukah konfigurasi kekuasaan dan konteks politik tempat instrumen itu dioperasikan? Kedua: berdasarkan dinamika politik, sejauh mana agenda menerapkan PPHN dapat dilaksanakan? Ketiga: apa implikasi diterapkannya PPHN dalam konteks ketatanegaraan pasca-Reformasi?

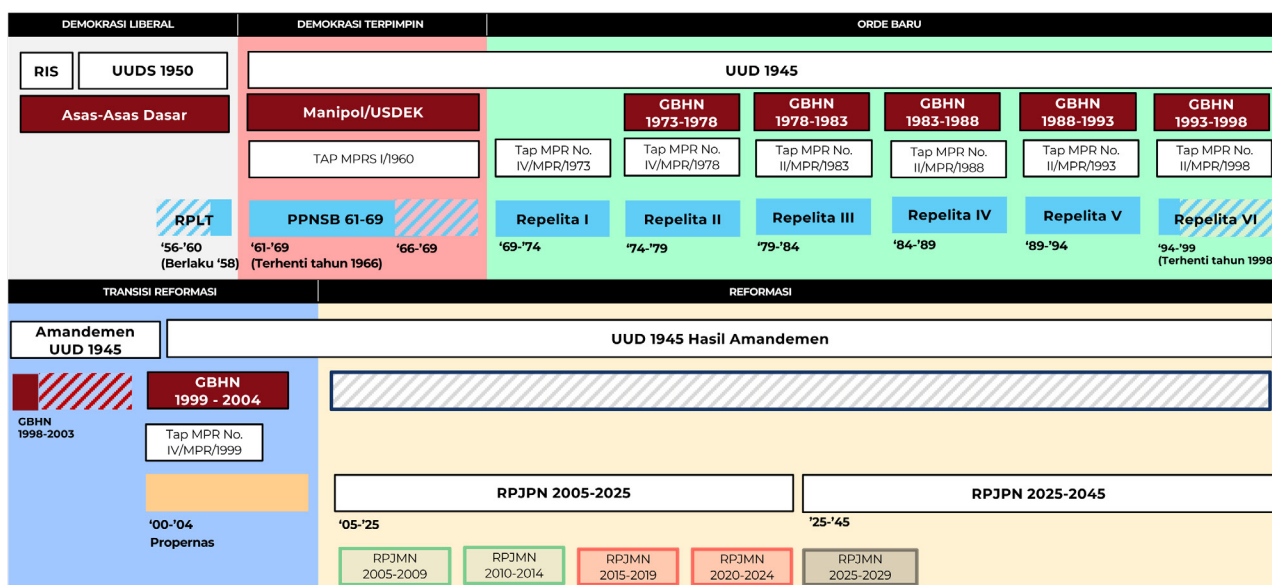
Kajian ini dilakukan dengan menelusuri cara haluan negara dilembagakan dalam berbagai fase sejarah Indonesia, mengingat argumen pro-PPHN yang bertumpu pada keberhasilan historis GBHN. Kajian ini juga menguji konstitusionalitas jalur-jalur pelembagaan PPHN, yang mencakup analisis tiap model PPHN terhadap kerangka sistem presidensial pasca-Reformasi.

Membaca Ulang Sejarah Haluan Negara: Meninjau Ulang Urgensinya

Wacana mengenai haluan negara pada umumnya mengidentikkan haluan negara dengan GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional.⁵ Ketika wacana tersebut pertama kali muncul dalam rekomendasi MPR periode 2009-2014 misalnya, persoalan restorasi haluan negara dibingkai sebagai permasalahan sistem perencanaan pembangunan.⁶ Meskipun dapat dipahami, identifikasi yang demikian tidak sepenuhnya akurat.

Penilaian tersebut berangkat dari ruang lingkup kajian akademis ketatanegaraan mengenai restorasi haluan negara di Indonesia. Kajian akademis sendiri pada dasarnya menunjukkan rentang pembahasan yang lebih luas. Terdapat dua pendekatan utama dalam melihat haluan negara di Indonesia. Pendekatan pertama memandang haluan negara sebagai bagian dari rezim perencanaan pembangunan nasional yang dikonstitusionalisasi.⁷ Sedangkan pendekatan kedua melihatnya sebagai arahan ketatanegaraan (*constitutional directives*),⁸ yakni norma konstitusional yang bersifat teleologi dan mengikat negara untuk mengejar tujuan moral serta sosial secara gradual melalui proses politik demokratis.⁹

Bagan 1. Haluan Negara dan Perencanaan yang Pernah Berlaku di Indonesia¹⁰



Telusuran historis dalam kajian ini ditata dalam kerangka yang mempertimbangkan dua pendekatan tersebut. Dengan demikian, kemudian diperoleh bahwa setidaknya sepuluh haluan negara yang pernah berlaku di Indonesia. Haluan negara tersebut dibagi ke dalam tiga fase perkembangan yang masing-masing merepresentasikan konfigurasi konstitusional dan/atau politik yang berbeda, yaitu haluan negara pada masa Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, dan Orde Baru.

Demokrasi Liberal

Haluan negara paling awal yang dapat terlacak berlaku di Indonesia bukan GBHN, melainkan arahan ketatanegaraan dalam UUD RIS—yang kemudian disesuaikan dalam UUDS. Hal tersebut terjadi karena sepanjang tahun 1945-1949 Indonesia tidak berhasil merumuskan GBHN sebagaimana diperintahkan UUD 1945. Haluan negara tersebut diatur dalam Pasal 34 sampai Pasal 41 Konstitusi RIS dengan judul “Asas-Asas Dasar” yang memuat pengukuhan pada objektif-objektif fundamental negara sebagai berikut:

1. Negara mengadakan jaminan sosial, kebijakan perburuhan yang baik, pemberantasan pengangguran, jaminan hari tua, dan pemeliharaan terhadap janda dan anak yatim piatu (Pasal 35).
2. Negara memperbaiki kesejahteraan, menjamin derajat hidup yang bermartabat untuk individu dan keluarga (Pasal 36 ayat 1).
3. Negara memberikan kesempatan setiap orang untuk berpartisipasi dalam menciptakan kesejahteraan sesuai dengan bakat dan kemampuan masing-masing (Pasal 36 ayat 2).
4. Negara mengusahakan perkembangan kebudayaan, kesenian, dan ilmu pengetahuan (Pasal 38).
5. Negara mengembangkan manusia secara rohani dan jasmani, dan menghapuskan buta huruf (Pasal 39 ayat 1).
6. Negara memenuhi kebutuhan pendidikan, siswa sekolah swasta memiliki hak yang sama dengan sekolah negeri, dan melaksanakan wajib belajar secara umum (Pasal 39 ayat 2-4).

Ketika Indonesia kembali menjadi negara kesatuan melalui UUDS, norma-norma tersebut terlestarikan dengan beberapa penyesuaian. Sasaran yang dikukuhkan bersifat lebih tegas dan spesifik, penambahan dan perubahan tersebut meliputi:

1. Negara mencegah monopoli swasta yang merugikan perekonomian nasional (Pasal 37 ayat 3).
2. Perekonomian dilaksanakan berdasarkan asas kekeluargaan (Pasal 38 ayat 1).
3. Cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara (Pasal 38 ayat 2).
4. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 38 ayat 3).
5. Negara mendukung pejabat-pejabat dan perkumpulan-perkumpulan keagamaan atas dasar kesamaan hak (Pasal 43).

Pada periode ini, haluan negara tidak diasosiasikan dengan dokumen perencanaan pembangunan. Perencanaan dijalankan melalui Undang-Undang

Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 yang menetapkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) 1956-1960. Dengan demikian, terdapat perbedaan yang relatif jelas antara haluan negara dan dokumen perencanaan. Selain itu, haluan negara pada masa ini tidak ditetapkan oleh suatu badan perwakilan melalui produk hukum tersendiri, melainkan melekat langsung dalam teks konstitusi sebagai bagian dari norma dasar negara.

Sulit untuk menentukan sejauh mana haluan negara mengarahkan wacana kebijakan dalam proses politik pada waktu itu, tetapi studi literatur tidak mengindikasikan pengaruhnya signifikan Manipol-USDEK sebagai haluan negara Demokrasi Terpimpin dan rangkaian GBHN Orde Baru. Kondisi ini dapat dipahami mengingat periode demokrasi liberal ditandai oleh kompetisi ideologis yang cukup terbuka dan fragmentasi kekuasaan di antara kelompok-kelompok politik yang terpolarisasi.¹¹ Narasi kebijakan tidak dimonopoli oleh satu kerangka ideologis tunggal, sehingga rujukan dalam wacana kebijakan dapat lebih beragam. Hal tersebut berbeda dengan periode Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, di mana “Revolusi” dan “Pembangunan” menjadi sumber legitimasi ideologis utama yang dikukuhkan dalam haluan negara.

Situasi politik tersebut juga mempengaruhi capaian RPLT. RPLT pada dasarnya memiliki nuansa teknokratik yang kuat. Dokumen ini disusun oleh Dewan Perancang Negara (DPN) bekerja sama dengan UN Technical Assistance Administration di bawah Kabinet Ali Sastroamidjojo II dan dipimpin oleh Djuanda Kartawidjaja.¹² DPN ‘dikuasai’ oleh kader-kader dan individu-individu terafiliasi Partai Sosialis Indonesia (PSI), yang pada masanya—bersama dengan Masyumi—menguasai ‘jalur-jalur’ dan yayasan-yayasan yang dapat mengakses pendidikan barat. Sejumlah individu tersebut berkarir di DPN.¹³

Meskipun demikian, RPLT tidak pernah diimplementasikan secara maksimal. Kabinet dibangun di atas koalisi yang rapuh dan tidak permanen.¹⁴ Agenda kebijakan pragmatis kerap diperdebatkan karena dinilai terlalu kapitalistis dan tidak sejalan dengan nilai-nilai bangsa Indonesia.¹⁵ RPLT, yang diproyeksikan dapat dibiayai melalui pinjaman luar negeri, tidak dikecualikan dalam perdebatan tersebut. Meski diagendakan berlaku untuk periode 1956 – 1960, RPLT baru disetujui oleh DPR pada tahun 1958, di mana sebagian besar asumsi-asumsi ekonomi yang dibuat dalam dokumen tersebut sudah berubah.¹⁶ Akhirnya, akibat berbagai gangguan ekonomi dan instabilitas politik, keberhasilan RPLT terbilang minimal.¹⁷

Demokrasi Terpimpin

Haluan negara pertama dalam bentuk GBHN berdasarkan UUD 1945 adalah Manipol-USDEK (Manifesto Politik: Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia).¹⁸ Dokumen ini disahkan melalui Tap MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Secara normatif, berlainan dengan pemahaman umum mengenai GBHN, Manipol-USDEK tidak dirancang sebagai dokumen perencanaan yang memuat tahapan

programatis dengan target waktu yang terstruktur. Sebaliknya, Manipol-USDEK lebih bernuansa ideologis untuk memastikan arah pembangunan tetap berada pada koridor nilai yang konsisten.

Secara umum, nilai-nilai yang dikukuhkan dalam Manipol-USDEK adalah sebagai berikut:¹⁹

1. Negara Indonesia didasarkan sosialisme Indonesia dan anti-imperialisme. Perekonomian dilaksanakan secara terpimpin melalui perencanaan terpusat dengan memprioritaskan sandang, pangan, papan.
2. Pemerintahan mengupayakan transisi dari sistem ekonomi kolonial menuju sistem ekonomi nasional di mana cabang-cabang produksi dan distribusi yang penting dikuasai atau diawasi oleh negara. Melaksanakan reformasi agraria dengan menghapus sistem pertanahan kolonial.
3. Penyelenggaraan negara didasarkan pada sistem demokrasi terpimpin dan gotong royong, memprioritaskan kesatuan nasional di atas kompetisi partisan. Seluruh institusi politik harus selaras dengan tujuan revolusi dan dilarang menyebabkan fragmentasi terhadap kesatuan nasional (NASAKOM).
4. Negara melindungi kebudayaan bangsa dan kepribadian Indonesia dari pengaruh budaya imperialis.
5. Negara secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan tatanan dunia baru yang bebas dari imperialisme dan kolonialisme, dengan memprioritaskan hubungan baik antar negara-negara Asia-Afrika.

Dalam Manipol-USDEK, haluan negara dipahami sebagai suatu arahan ketatanegaraan. Namun, alih-alih dimuat di dalam batang tubuh konstitusi sebagai norma dasar—sebagaimana asas-asas dasar dalam UUD RIS dan UUDS 1950—ia ditetapkan dengan ketetapan lembaga perwakilan (MPR). Manipol-USDEK memiliki posisi yang signifikan dalam wacana kebijakan dan kenegaraan secara umum. Relevansinya dipaksakan melalui berbagai medium termasuk kurikulum pendidikan.²⁰ Sentralitasnya ditunjang oleh struktur politik yang berpusat kepada pribadi Soekarno,²¹ di mana dukungan Soekarno menjadi sumber legitimasi yang penting.²² Selain itu, Demokrasi Terpimpin merupakan antitesis dari Demokrasi Liberal di mana fragmentasi politik dianggap menghambat revolusi Indonesia. Ideologi partisan diredam dan Manipol-USDEK diposisikan sebagai suatu panduan universal yang melampaui politik partisan.²³

Melalui Manipol-USDEK, haluan negara mulai diasosiasikan dengan rencana pembangunan, namun keduanya tidak identik. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari pengukuhan ekonomi terpimpin dalam Manipol-USDEK yang mensyaratkan adanya suatu perencanaan terpusat, yang dimanifestasikan ke dalam Pokok-Pokok Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969 (PPNSB). PPNSB menjadi terjemahan programatis atas ideal ekonomi Manipol-USDEK.

Dibandingkan RPLT 1956-1960, PPNSB 1961-1969 menunjukkan karakter yang berbeda. Soekarno menunjukkan skeptisisme terhadap ilmu pengetahuan barat (yang dalam beberapa konteks kerap dipersamakan dengan teknokratisme),

yang membuatnya memiliki sikap negatif terhadap DPN yang dikuasai oleh 'teknokrat.' Pada masa Demokrasi Terpimpin, DPN digantikan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) dengan struktur yang politis. Alih-alih melibatkan individu dengan keahlian teknis dalam bidang ekonomi, Depernas diisi oleh 'intelektual' yang mewakili kelompok fungsional, seperti pedagang, buruh, bankir, jurnalis, hingga seniman. Struktur perwakilan fungsional tersebut dianggap lebih mampu merepresentasikan kepribadian Indonesia.²⁴ Aspek kepemimpinan juga menunjukkan perubahan tersebut, di mana nasionalis seperti M. Yamin diangkat sebagai ketua Depernas.²⁵

Depernas bukan bagian dalam lembaga kepresidenan atau kabinet sebagaimana DPN, melainkan suatu lembaga politik yang terpisah dari kabinet. Kedudukannya dapat disejajarkan dengan DPR, Mahkamah Agung, dan kabinet itu sendiri. Depernas menghasilkan PPNSB yang, alih-alih dokumen perencanaan teknokratik, lebih menyerupai dokumentasi ambisi nasional. Sebagai akibat dari kurangnya pemanfaatan kemampuan teknis, PPNSB dinilai terlalu ambisius. Dokumen ini terdiri dari 8 bagian, 17 volume, dan 1945 paragraf yang melambangkan tanggal kemerdekaan.²⁶ Susunan perencanaan proyek-proyek di dalamnya dipandang lebih mirip sebagai suatu daftar belanjaan proyek alih-alih suatu dokumen perencanaan. Begitu pun sebagai daftar belanjaan proyek, PPNSB hanya memperhitungkan proyek-proyek yang dikerjakan oleh pemerintah pusat, tanpa mempertimbangkan pemerintah daerah atau sektor swasta.²⁷

PPNSB tidak memiliki struktur pembiayaan yang jelas. Dokumen ini terdiri dari Proyek A dan Proyek B. Proyek A didesain menjadi pemicu pembangunan sedangkan proyek B merupakan proyek-proyek yang diproyeksikan akan menjadi sumber pendapatan untuk membiayai proyek A. Proyek B pada umumnya berisi proyek-proyek eksploitasi sumber daya alam seperti minyak bumi dan perikanan. Namun, PPNSB tidak menjelaskan bagaimana proyek B akan didanai.²⁸ Para pengamat pada masa itu memandang PPNSB tidak didasari pada satu perhitungan statistik dan analisis makroekonomi yang baik. PPNSB dinilai tidak berhasil dan ditinggalkan sepenuhnya pada tahun 1964 atau hanya setengah periodenya.²⁹

Orde Baru

GBHN Orde Baru merupakan pengoperasian GBHN yang umum menjadi rujukan utama mengenai haluan negara di Indonesia. Hal ini dapat dipahami karena periode Orde Baru merupakan periode di mana mayoritas GBHN yang pernah berlaku ditetapkan. Sepanjang tahun 1973 hingga 1998, terdapat enam GBHN yang ditetapkan oleh MPR yang keseluruhannya membentuk Pola Umum Pembangunan Nasional, yaitu rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah, dan terpadu, yang berlangsung secara terus-menerus. Pola umum tersebut terdiri dari tiga komponen utama, yaitu: Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Pelita).

Pola dasar terdiri dari tujuan, landasan, asas, dan modal dasar pembangunan.³⁰ Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang berlaku untuk periode 25-30 tahun yang menunjukkan karakter temporal dari GBHN Orde Baru. Pola umum kemudian diturunkan ke dalam Pola Umum Pembangunan Lima Tahun yang disebut Pelita,³¹ yang merupakan perincian program dan arah kebijakan tiap-tiap sektor; yang meliputi sektor ekonomi, keamanan pertahanan, hukum, dan lainnya. Pola ini memperlihatkan bagaimana Orde Baru memperlakukan GBHN selayaknya satu dokumen dalam rangkaian dokumen perencanaan pembangunan.

Dibandingkan dengan dua periode sebelumnya, implementasi GBHN dan Repelita memiliki reputasi capaian ekonomi yang lebih positif. Hal tersebut disebabkan karena periode ini mencatatkan beberapa tonggak (*milestone*) pertumbuhan ekonomi. Meskipun demikian, capaian tersebut tidak lepas dari fluktuasi, yang ditandai pula dengan fase-fase penurunan ekonomi yang tajam dan signifikan.

Dua hal yang membedakan GBHN Orde Baru dengan Demokrasi Terpimpin. **Pertama**, berbeda dengan struktur Depernas yang korporatif, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)³² selaku penyusun Repelita memiliki nuansa yang lebih teknokratik di bawah tokoh pimpinan seperti Widjojo Nitisastro. Meski tingkatannya diperdebatkan, beberapa literatur menunjukkan bahwa Soeharto memberikan otonomi yang relatif lebih besar bagi partisipasi teknokratik dalam kebijakan ekonomi.³³ Ditunjang dengan kondisi perekonomian global yang mendukung, seperti lonjakan harga minyak, optimisme keterbukaan perdagangan internasional, serta dukungan dari berbagai negara maju terhadap Indonesia, Repelita kemudian diasosiasikan dengan capaian perekonomian yang baik, khususnya dalam sasaran pertumbuhan dan stabilitas perekonomian.

Meskipun demikian, keterlibatan teknokrat ekonomi sesungguhnya mengalami dinamika yang pasang surut. Pada saat penerimaan negara melimpah akibat lonjakan harga minyak dunia pada dekade 1970-an, pengaruh para ekonom teknokrat (Bappenas) kerap dipinggirkan oleh kekuatan faksi patronase politik. Manifestasi nyata dari pergeseran ini adalah ekspansi agresif secara ekstrasubijeter yang dilakukan Pertamina tanpa mengindahkan batasan pinjaman luar negeri yang dianjurkan para teknokrat.³⁴

Akibatnya, overekspansi ini memicu krisis utang pada tahun 1975 sehingga Soeharto kembali meminta bantuan para teknokrat guna menyelamatkan negara dari gagal bayar.³⁵ Dinamika ini kembali berulang begitu krisis distabilkan dan penerimaan minyak kembali melonjak pada akhir 1970-an, Soeharto kembali mengadopsi kebijakan proteksionis dan memberikan privilese anggaran kepada proyek-proyek negara padat modal yang dipimpin oleh kelompok “insinyur” seperti B.J. Habibie.³⁶ Bandul kendali baru benar-benar kembali secara penuh ke tangan para teknokrat ketika harga minyak dunia anjlok drastis hingga di bawah \$10 per barel pada kurun waktu 1985-1986, yang memaksa rezim melakukan deregulasi besar-besaran untuk melepaskan ketergantungan semu dari minyak.³⁷

Kedua, kebijakan pada masa Orde Baru beroperasi dalam struktur politik yang terpusat dan patrimonial, di mana kekuasaan dijalankan melalui jaringan patronase dan ketergantungan pribadi.³⁸ Legitimasi presiden tidak hanya bersumber dari institusi formal, tetapi juga dari kemampuannya mendistribusikan sumber daya. Pertumbuhan ekonomi dimanfaatkan untuk mengamankan dukungan militer, birokrasi, dan bisnis melalui proteksi, konsesi, monopoli, akses kredit, dan proyek pemerintah yang ditukar dengan loyalitas politik. Pola relasi ini direplika secara hierarkis ke berbagai lapisan pemerintahan dan struktur sosial, membentuk jaringan patrimonial yang luas dan kokoh menopang stabilitas rezim dan konsistensi kebijakan.³⁹

Ascher berpandangan bahwa otonomi teknokrat pada masa Orde Baru berkontribusi terhadap konfigurasi pembangunan orde baru yang terdiri dari dua jalur.⁴⁰ Jalur pertama adalah Repelita, yang menggunakan anggaran resmi APBN, dikelola melalui mekanisme birokrasi konvensional, dan secara umum menjadi domain para teknokrat ekonomi. Jalur kedua adalah jalur non-APBN, atau jalur ekstra-bujeter, yang menggunakan sumber daya di luar anggaran negara—memanfaatkan BUMN dan perusahaan swasta kroni.⁴¹ Jalur ini menjadi domain jaringan patronase Soeharto, meliputi ABRI, konglomerat kroni, keluarga Cendana, serta teknokrat berlatar belakang insinyur nasionalis yang mengelola proyek-proyek strategis. Melalui jalur inilah Soeharto dapat membiayai jaringan patronase politik yang menopang sentralisasi kekuasaannya.

Refleksi Historis terhadap Urgensi Haluan Negara

Peninjauan sejarah perkembangan haluan negara menunjukkan dua poin. **Pertama,** GBHN Orde Baru merupakan rujukan utama dalam deskripsi haluan negara. Haluan negara sendiri terjawabantahkan ke dalam tiga fase perkembangan yang masing-masing memiliki karakter yang berbeda. Dua di antaranya tidak memperlakukan haluan negara sebagai suatu dokumen perencanaan jangka panjang, melainkan suatu arahan ketatanegaraan.

Haluan negara yang memuat perencanaan jangka panjang secara programatis, ditetapkan oleh MPR, dan berlaku untuk suatu periode tertentu layaknya RPJM atau RPJP merupakan ciri haluan negara Orde Baru. Ketika model ini menjadi rujukan utama wacana haluan negara, dapat dipahami bagaimana wacana tersebut juga cenderung melihat haluan negara sebagai salah satu rangkaian dalam dokumen perencanaan pembangunan.⁴²

Penulis menduga bahwa pandangan reduktif tersebut berangkat dari kecenderungan mendefinisikan haluan negara berdasarkan cara instrumen tersebut dimanifestasikan dalam satu konfigurasi rezim tertentu—yang dalam hal ini adalah rezim Orde Baru. Dengan kata lain, deskripsi haluan negara sebagai instrumen perencanaan pada dasarnya merupakan generalisasi atas bentuk manifestasinya pada masa Orde Baru, yang kemudian diperlakukan seolah-olah merepresentasikan hakikat konseptual haluan negara itu sendiri.

Bagan 2. Perbandingan Haluan Negara Tiga Rezim Politik

Aspek	Demokrasi Liberal	Demokrasi Terpimpin	Orde Baru
Konstitusi	UUD RIS 1949 dan UUDS 1950	UUD 1945	UUD 1945
Model	DPSP	GBHN	GBHN
Bentuk Hukum	UUD	Tap MPR	Tap MPR
Substansi	Arahan Ketatanegaraan	Arahan Ketatanegaraan/ Manifesto Politik	Hibrida Perencanaan Jangka Panjang-Menengah
Perencanaan	Teknokratik (DPN)	Politis (Depernas)	Teknokratik (Bappenas)
Struktur Politik	Kompetitif, Terfragmentasi	Patrimonial, Terpusat pada Soekarno	Patrimonial, Terpusat pada Soeharto
Nama Dokumen Perencanaan	RPLT 1956-1960	PPNSB 1961-1969	Repelita I-VI

Kedua, haluan negara tidak dengan sendirinya mampu menjadi arah pembangunan yang efektif—terkhusus, GBHN Orde Baru. Urgensi restorasi haluan negara bertumpu pada dua hal utama: bahwa haluan negara diperlukan untuk menyediakan arah pembangunan yang jelas dan menjamin kesinambungan pembangunan. Penelusuran historis justru menunjukkan gambaran yang lebih berlapis dan kompleks. Haluan negara tidak begitu saja memiliki daya ikat dalam mengarahkan pembangunan maupun menjamin kesinambungannya.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, haluan negara memiliki peran penting dalam wacana kebijakan. Namun, patut diduga sentralitas tersebut bukan karena GBHN secara kelembagaan mengondisikan kepatuhan kepada arah pembangunan, melainkan karena struktur politik pada masa tersebut berpusat kepada pribadi Soekarno. Periode ini juga menunjukkan bahwa struktur politik yang terpusat tidak dengan sendirinya berimplikasi capaian pembangunan yang optimal.

Meski dijadikan rujukan utama dalam wacana restorasi haluan negara, efektivitas GBHN Orde Baru untuk benar-benar mengarahkan pembangunan patut dipertanyakan. Pembangunan pada masa Orde Baru terjadi melalui dua jalur,⁴³ yaitu Repelita yang merepresentasikan mekanisme konvensional, dan jalur non-bujeter yang merepresentasikan jaringan patrimonial Soeharto. Keberadaan jalur non-bujeter dengan sendirinya menyanggah GBHN sebagai arah pembangunan yang efektif, karena tidak seluruh agenda pembangunan tunduk pada logika Repelita sebagai turunan resminya.

Model pembangunan dua jalur tersebut tidak tanpa konsekuensi. Meskipun kendali utamanya terpusat di tangan Soeharto, kedua jalur tersebut beroperasi dengan logika yang saling bertolak belakang: satu jalur digerakkan secara teknokratik dengan orientasi stabilitas dan pertumbuhan ekonomi, sementara jalur ekstra-

bujeter dijalankan melalui pendekatan patronase demi mengamankan stabilitas politik lewat distribusi sumber daya. Keberadaan jalur kedua tersebut tercatat telah mendisrupsi stabilitas dan pertumbuhan Orde Baru, misalnya pada kasus krisis utang Pertamina tahun 1970an hingga penanganan krisis keuangan Asia 1997 yang menjadi penyebab keruntuhan Orde Baru.⁴⁴

Sebagai contoh, pada dekade 1975 Pertamina mengalami krisis utang yang parah dengan total tunggakan mencapai \$10,5 miliar, yang membuatnya terancam pailit. Merespons krisis tersebut, pemerintah terpaksa mengambil tindakan dana talangan (*bailout*). Kebijakan ini sebelumnya memicu perdebatan antara kelompok teknokrat ekonomi dan faksi patrimonialis yang diwakili oleh militer serta pimpinan Pertamina saat itu, Ibnu Sutowo. Pada akhirnya, Bank Indonesia harus menanggung maksimal \$650 juta dari utang luar negeri Pertamina, dengan pemerintah menjamin keseluruhan utang tersebut.⁴⁵

Pertamina di bawah kendali faksi patrimonialis juga membiayai beberapa proyek pembangunan seperti Krakatau Steel (\$2,5 miliar), fasilitas LNG (\$2 miliar), armada tanker (\$3,3 miliar), pengembangan kawasan industri di Batam, pembangunan rumah sakit, sekolah, jalan raya, dan beberapa ekspansi bisnis secara masif ke berbagai sektor yang tidak terkait dengan bisnis intinya, seperti perhotelan, emas, penerbangan, hingga perkapalan.⁴⁶

Ketika krisis finansial melanda menjelang tahun 1998, pola pengelolaan patrimonial ini kembali menjadi masalah. Perlawanan keras dari kelompok patrimonialis yang dibeking langsung oleh Presiden Soeharto memperlambat implementasi reformasi ekonomi, yang pada akhirnya melenyapkan kepercayaan pasar dan memperdalam jurang krisis. Kegagalan struktural dalam menyeimbangkan faksi teknokratik dan patrimonialis inilah yang kemudian memicu krisis politik skala besar dan mengakhiri rezim Orde Baru secara keseluruhan.⁴⁷

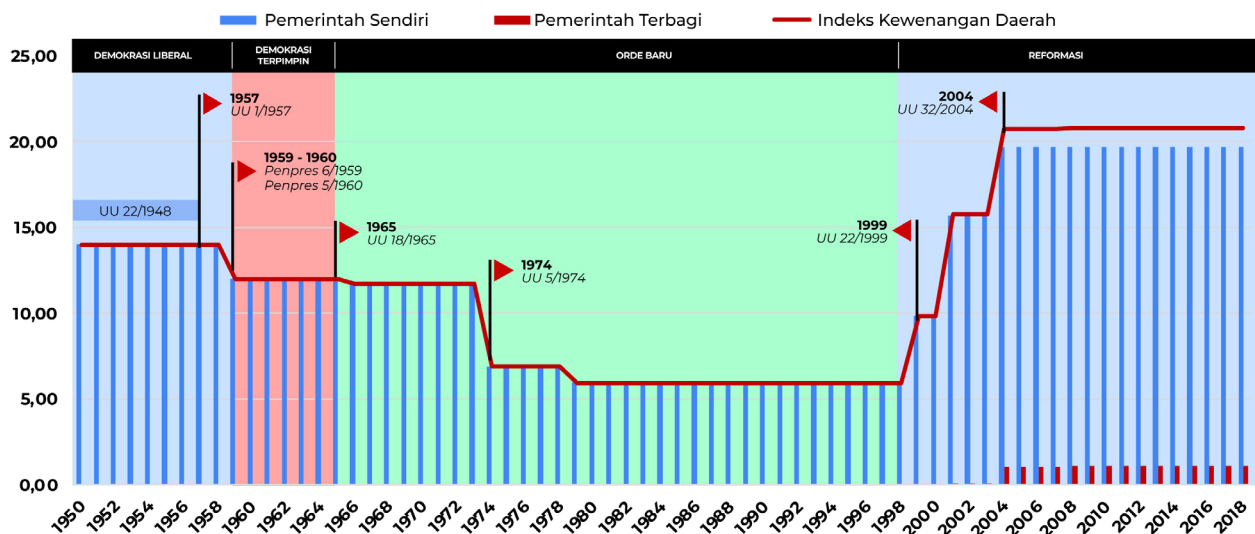
Ketiga, kesinambungan pembangunan bukan akibat pasti dari haluan negara. Pada dasarnya, tidak terdapat satu model haluan negara dalam sejarah Indonesia yang patut dirujuk atas dasar kesinambungan horizontal (antar-periode). Asas-asas dasar dalam UUDS 1950 berlaku secara lintas rezim, namun perannya dalam wacana kebijakan dipertanyakan. Sedangkan Manipol-USDEK dan GBHN Orde Baru tidak bertahan sebagai haluan negara lintas rezim politik.

GBHN Orde Baru merupakan model haluan negara yang paling banyak ditetapkan sepanjang sejarah Indonesia. Meski begitu, keberlangsungan tersebut terjadi dalam konteks kekuasaan yang terpusat tanpa adanya transisi pemerintahan. Struktur politik Orde Baru dicirikan dengan sentralisasi kekuasaan di tangan presiden. Soeharto memegang kendali atas MPR melalui faksi Golkar dan ABRI yang membentuk mayoritas kursi MPR sepanjang Orde Baru, membuat agenda politiknya mudah mendapatkan legitimasi konstitusional MPR.

Begitu pun dengan kemampuan GBHN Orde Baru untuk dapat berkesinambungan secara vertikal ke daerah perlu memperhatikan bagaimana hubungan pusat-daerah dan struktur politik pada masa Orde Baru dikonfigurasi. Pada periode ini, terdapat dua hukum pemerintahan daerah yang pernah berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah (UU

Pemda 1965) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1974).

Bagan 3. Indeks Kewenangan Daerah Indonesia Tahun 1950-2018⁴⁸



Keduanya memiliki ciri yang sangat sentralistis baik dari segi penunjukan kepala daerah maupun kewenangan yang diberikan. Dalam kedua UU tersebut, kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat berdasarkan usulan DPRD. Perlu dicatat bahwa Golkar merupakan partai politik yang dominan pada masa tersebut, ditambah persetujuan presiden merupakan hal yang mutlak dalam pemilihan tersebut. Selain itu, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mencabut produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dan memberhentikan kepala daerah secara sepihak. Praktis, banyak jabatan-jabatan daerah seperti Gubernur, Bupati, hingga ketua dan anggota DPRD diduduki oleh individu dari Partai Golkar atau ABRI.⁴⁹

Minimnya otonomi daerah pada masa tersebut juga dapat dilihat dari Indeks kewenangan daerah di Indonesia. Data menunjukkan penurunan skor signifikan pada tahun 1974, yang menandai diberlakukannya UU Pemda 1974. Secara *letterlijk* UU Pemda 1965—yang merupakan produk hukum demokrasi terpimpin—memberikan otonomi kepada tiga tingkatan pemerintahan otonom yang berwenang mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Hal ini berbeda dengan UU Pemda 1974 yang membagi daerah ke dalam dua tingkatan, dan memberikan titik tekan otonomi hanya pada tingkatan kedua (kabupaten/kota) di mana tingkatan pertama (gubernur) bertindak hanya sebagai wakil dari pemerintah pusat.

Dengan konfigurasi hubungan pusat-daerah yang demikian, rezim Orde Baru secara praktis memiliki kendali yang efektif terhadap jalannya birokrasi dari pemerintahan di pusat hingga di daerah. Kemampuan tersebut juga ditopang oleh jaringan patronase politik di kalangan birokrasi sipil dan ABRI yang terdesentralisasi hingga ke tingkat lokal. Konfigurasi pemerintahan daerah yang demikian, tentunya tidak seharusnya direplika dalam tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi.

Haluan Negara dalam Dinamika Politik Kontemporer

Peta Wacana Haluan Negara

Sejak awal muncul hingga saat ini, wacana restorasi haluan negara bergerak dalam dua pilihan besar. **Pertama** adalah model GBHN sebagaimana diatur dalam UUD 1945 praamandemen. Opsi ini merupakan opsi yang pertama kali muncul dari MPR periode 2009 – 2014. **Kedua** adalah model PPHN, yang pada mulanya adalah redefinisi “GBHN” sehingga kompatibel dengan sistem presidensial. PPHN sendiri bukan suatu model tunggal, melainkan sebuah payung besar yang mewadahi opsi-opsi model haluan negara yang “kompatibel dengan sistem presidensial.” Terdapat setidaknya empat model PPHN yang berdasarkan dasar hukumnya, meliputi, UUD 1945, Ketetapan MPR (Tap MPR), Konvensi Ketatanegaraan, dan Undang-Undang (UU).

Dalam PPHN berdasarkan UUD 1945, haluan negara menjadi materi muatan UUD 1945 sebagai bab tersendiri seperti dalam UUD RIS 1949 dan UUD 1950. Model ini menjadi standar yang paling umum digunakan di negara-negara yang memiliki haluan negara, seperti Irlandia, India, dan Brazil.⁵⁰ Model selanjutnya adalah model PPHN dalam Tap MPR. Model ini pada dasarnya meniru pengorganisasian haluan negara pada masa Orde Baru yang ditetapkan oleh MPR secara periodik. Perbedaan antara model ini dengan GBHN Orde Baru adalah sifatnya yang persuasif, sehingga MPR tidak dapat memberhentikan presiden dengan dasar PPHN.

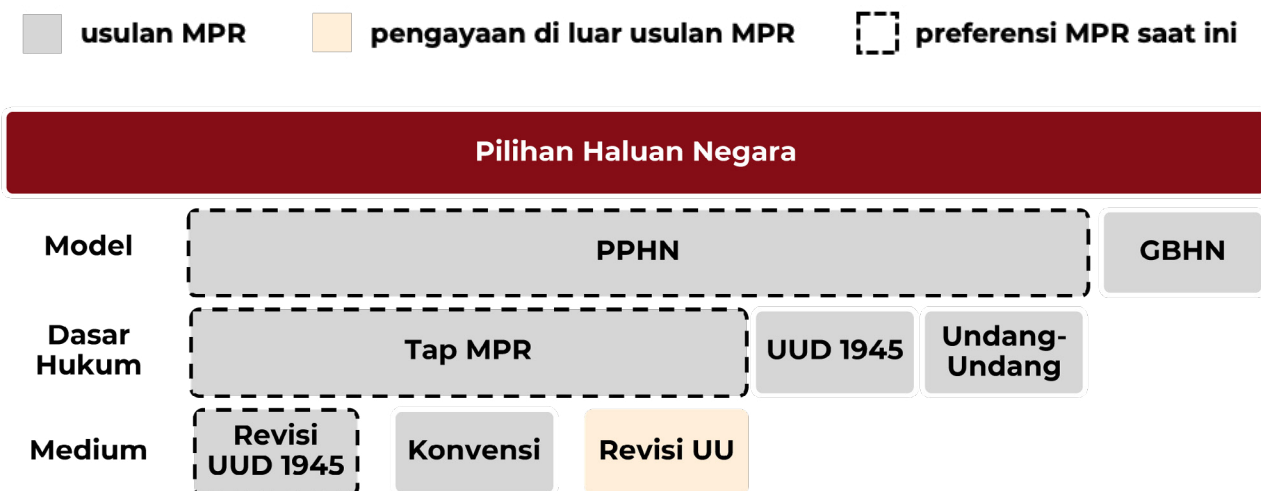
Kedua model tersebut menjadi dua dari tiga “spesies” utama dalam “genus” haluan negara PPHN. Keduanya, membutuhkan amandemen UUD 1945. Dua opsi lainnya lebih bersifat sebagai penyesuaian. Opsi konvensi ketatanegaraan misalnya, muncul sebagai modifikasi atas model Tap MPR dalam hal amandemen UUD 1945 tidak dilakukan. Dalam model ini, PPHN ditetapkan oleh MPR, namun alih-alih ditetapkan dengan Tap MPR, PPHN akan ditetapkan sebagai konvensi ketatanegaraan.

Model UU memiliki dua posisi dalam wacana ini, pertama sebagai medium atas model Tap MPR, dan kedua sebagai dasar hukum PPHN. Sebagai dasar hukum, PPHN akan disahkan dengan UU, yang pada dasarnya adalah penambahan satu lapisan di atas sistem perencanaan pembangunan nasional yang saat ini diatur dalam UU SPPN. PPHN akan menjadi produk bersama antara DPR dan presiden. Lapisan-lapisan perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, dan Rencana Kerja Pemerintah akan menjadi turunan dari PPHN.

Sebagai medium, revisi UU dianggap dapat dipilih untuk menambah kewenangan MPR. Pilihan pertama adalah dengan menghapus penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya (UU P3) yang dinilai membuat Tap MPR tidak memiliki daya ikat sebagaimana pada masa sebelum reformasi.⁵¹ Pilihan kedua adalah dengan merevisi Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan perubahannya (UU MD3) dengan

memberikan MPR kewenangan menetapkan PPHN melalui Tap MPR. Usulan ini muncul sebagai gagasan dari Ketua MPR periode 2019-2024, Bambang Soesatyo.⁵²

Bagan 4. Peta Usulan Restorasi Haluan Negara



Dari sekian pilihan-pilihan tersebut, saat ini berdasarkan pada keterangan Wakil Ketua Badan Pengkajian MPR, Tifatul Sembiring (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera), opsi telah mengerucut pada model Tap MPR melalui amandemen UUD 1945.⁵³ Usulan yang mengerucut pada model Tap MPR dapat terbaca dalam peta usulan model haluan negara. Eksplorasi model haluan negara tidak dilakukan secara berimbang, melainkan dengan penekanan khusus terhadap model Tap MPR. Model tersebut dieksplorasi secara mendalam melalui berbagai medium, mulai dari Revisi UUD 1945, konvensi ketatanegaraan, dan revisi UU.

Tantangan terbesar dalam menerapkan PPHN adalah bahwa instrumen tersebut hanya dapat diadakan melalui amandemen UUD 1945, yaitu dengan merevisi Pasal 3 UUD 1945 tentang kewenangan MPR. Permasalahannya, elite politik tampak tidak memiliki pijakan yang seragam mengenai amandemen UUD 1945, bahkan beberapa menilai amandemen merupakan langkah berisiko. Hal ini mendorong berbagai “upaya intelektual” untuk mengadakan PPHN tanpa amandemen UUD 1945, yaitu melalui revisi UU atau konvensi ketatanegaraan.

Menurut usulan tersebut, penambahan kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN, atau Tap MPR yang mengikat keluar secara umum (*regeling*), dapat ditempuh melalui revisi penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) atau merevisi UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Pasal 7 UU P3 pada intinya mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yang mendokumentasikan Tap MPR berkedudukan di bawah UUD 1945 dan di atas UU. Penjelasan Pasal 7 kemudian menerangkan bahwa yang dimaksud dengan Tap MPR adalah Tap MPRS dan Tap MPR yang dimaksud dalam Tap MPR I/MPR/2003. Ketentuan ini dianggap mereduksi daya ikat Tap MPR hanya menjadi sebuah peraturan internal.

Usulan ini keliru secara doktrinal. Penjelasan Pasal 7 UU P3 bukanlah sebuah norma hukum yang memiliki daya ikat, melainkan sekadar interpretasi resmi

(penjelasan teks) atas apa yang secara normatif telah berlaku. Substansi penjelasan Pasal 7 UU P3 merupakan dokumentasi mengenai apa yang secara normatif telah berlaku, bukan sumber tidak berlakunya TAP MPR. Reduksi keberlakuan Tap MPR bersumber dari dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan ketetapan yang bersifat *regeling* dalam UUD 1945. Baik UU P3, maupun Tap MPR 1/MPR/2003 tidak ada kaitannya dengan hal tersebut.

Usulan selanjutnya adalah dengan merevisi UU MD3, spesifiknya dengan menambahkan kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN melalui Tap MPR. Usulan ini juga tidak tepat karena penambahan kewenangan tersebut akan melebihi mandat konstitusional MPR yang diatur dalam UUD 1945. Selain itu, Tap MPR pada dasarnya berkedudukan di atas UU. Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada MPR untuk menetapkan produk hukum di atas UU tidak mungkin diatur dengan instrumen UU. Satu-satunya dasar hukum yang dapat memberikan kewenangan tersebut adalah UUD 1945 sebagai konstitusi.

Apabila UU MD3 dipaksakan memberikan kewenangan MPR guna menetapkan suatu produk hukum yang bersifat *regeling* dengan nama “Ketetapan MPR,” maka produk yang dihasilkan adalah entitas hukum baru yang sama sekali berbeda dengan Tap MPR sebagaimana umum dipahami saat ini—kedudukannya “TAP MPR” tersebut paling tinggi hanya sejajar dengan UU. Produk tersebut secara doktrinal dapat saja tunduk pada pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk lain dari apa yang sebenarnya adalah UU biasa.

Usulan terakhir adalah mengesahkan PPHN sebagai konvensi ketatanegaraan. Persoalan dari usulan ini adalah bahwa dalam konteks hukum kontinental (*civil law*), konvensi ketatanegaraan lahir dari proses gradual. Konvensi lahir sebagai jaring penyangga dari kekosongan norma dan ambiguitas konstitusional yang ditinggalkan oleh teks konstitusi.⁵⁴ Konsensus politik tidak dapat semata-mata berubah menjadi hukum tanpa melalui prosedur pembentukan hukum (*law-making process*) dengan dalih konvensi.

Dalam tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi, konsep PPHN, apabila diterapkan, bukan sekadar penambahan biasa yang melengkapi kekosongan hukum. PPHN merupakan penambahan norma baru yang secara signifikan menata ulang secara mendasar relasi ketatanegaraan. Kompetisi elektoral, di mana calon presiden mengartikulasikan arah kebijakannya, memegang peran penting dalam proses transfer legitimasi dari masyarakat. PPHN mendisrupsi proses tersebut dengan menggeser apa yang semula dalam rentang kendali masyarakat, ke tangan MPR.

Ketika suatu norma hukum baru hendak diadakan secara sadar dan sengaja (*pre-defined*), maka hal tersebut pada dasarnya merupakan keputusan politik konvensional. Keputusan tersebut harus tunduk sebagai objek akuntabilitas politik, yang legalisasinya harus ditempuh melalui proses pembentukan norma yang berlaku. Suatu keputusan politik semacam itu, tidak dapat begitu saja melampaui prosedur pembentukan hukum dengan dalih “konvensi ketatanegaraan” tanpa adanya preseden yang nyata, mengikat, dan berlaku.

Pola eksplorasi dasar hukum PPHN yang demikian mengindikasikan adanya fiksasi pada satu model, yaitu model PPHN yang ditetapkan melalui Tap MPR meski harus melakukan manuver akrobatik secara akademik. Fiksasi tersebut tampak jelas dalam perkembangan dasar hukum PPHN. Pada tahap inisiasi, orientasinya cukup jelas, yaitu menghidupkan kembali GBHN. Ketika agenda restorasi haluan negara terkendala pelemahan dukungan partai terhadap amandemen UUD 1945 (lihat di bagian selanjutnya), muncul istilah PPHN dengan dua opsi pelembagaan, yaitu dalam batang UUD 1945 atau melalui Tap MPR.

Kedua opsi tersebut awalnya dipandang problematik karena berimplikasi pada amandemen. Meskipun demikian, khusus untuk opsi Tap MPR, pembahasan diperdalam ke berbagai kemungkinan untuk dapat menerapkan model ini tanpa amandemen konstitusi. Berbagai opsi muncul, mulai dari konvensi ketatanegaraan hingga UU, menunjukkan bahwa model ini punya daya tarik khusus. Pada akhirnya, seluruh eksplorasi tersebut kembali mengerucut pada kebutuhan amandemen guna mengembalikan kedudukan Tap MPR. Pola ini mempertegas bahwa perdebatan tidak bergerak jauh dari kerangka awal yang berorientasi pada model Orde Baru.

Peta Dukungan Partai Politik

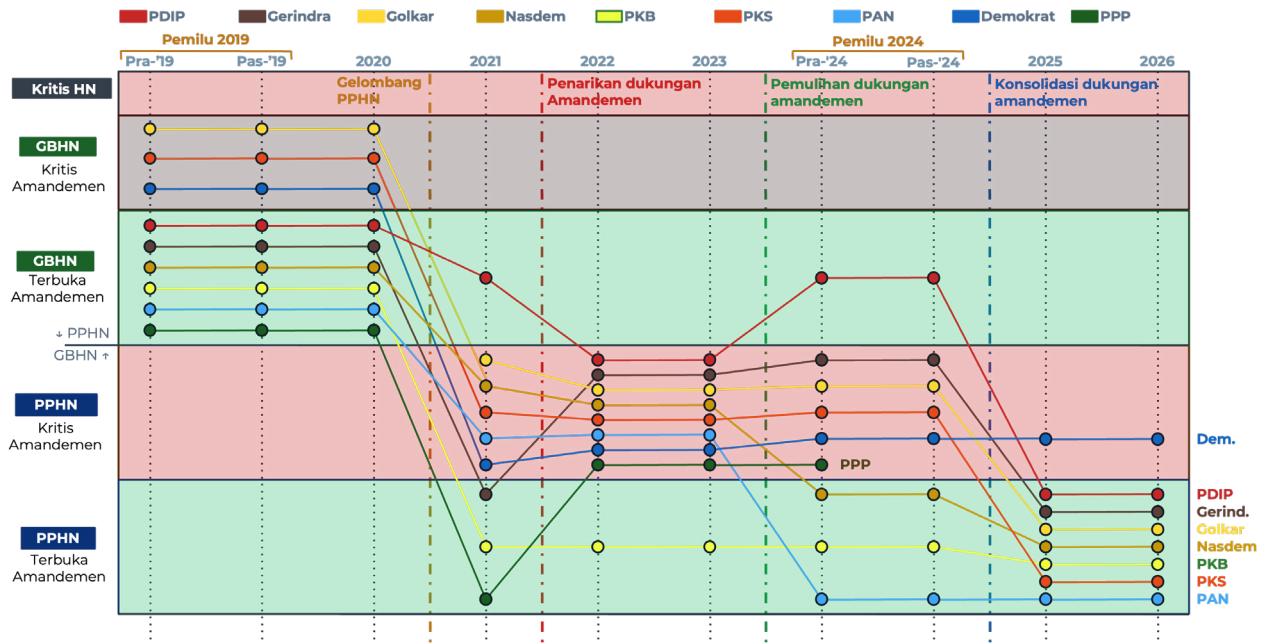
Wacana restorasi dimulai dari rekomendasi MPR Periode 2009-2014 untuk mengkaji lebih lanjut mengenai kemungkinan amandemen kelima UUD 1945, yang mana restorasi haluan negara menjadi salah satu. Pada masa tersebut, wacana haluan negara masih berupa wacana akademik di MPR. Baru pada tahun 2015, setelah PDI Perjuangan mengangkat wacana restorasi GBHN di Rakernas PDI Perjuangan Tahun 2015, wacana tersebut mulai mendapatkan daya tarik politik.⁵⁵ Puncaknya adalah pada tahun 2019, saat beberapa partai mulai menyatakan pernyataan-pernyataan politik seputar haluan negara.

Kajian ini melakukan pemantauan media terhadap 82 pemberitaan daring sepanjang tahun 2019-2026 untuk mengetahui sikap partai politik. Pemantauan media menunjukkan beberapa poin mengenai sikap partai politik:

1. Seluruh partai politik pada dasarnya terbuka atas wacana restorasi haluan negara, namun berbeda posisi mengenai wacana amandemen UUD 1945.
2. Partai koalisi pemerintah lebih mungkin untuk terbuka dengan amandemen UUD 1945. Diketahui hanya Partai Golkar yang cukup konsisten mengungkapkan sikap kritis terhadap wacana amandemen UUD 1945, setidaknya hingga tahun 2024.
3. Partai politik yang setuju dengan haluan negara pada periode 2019-2020 pada umumnya merujuk pada model GBHN, sedangkan pada periode setelah tahun 2021 umumnya merujuk pada model PPHN.
4. Sebagian besar partai politik yang setuju dengan amandemen UUD 1945 pada tahun 2019-2020, beralih posisi menjadi kritis pada tahun 2021-2023. Pemulihan dukungan baru terjadi secara berangsur-angsur pada tahun 2024.

5. Tahun 2025 menandai konsolidasi terkuat posisi partai politik terhadap wacana restorasi haluan negara dan amandemen UUD 1945, di mana hampir seluruh partai politik terbuka terhadap wacana amandemen UUD 1945 dengan model PPHN.

Bagan 5. Pemantauan Media Sikap Partai Politik terhadap Agenda Restorasi Haluan Negara dan Amandemen UUD 1945⁵⁶



Meski populer berdasarkan pemantauan media, keterikatan serta skala prioritas masing-masing partai politik terhadap wacana haluan negara cukup beragam. Dari sepuluh partai politik yang diamati, hanya terdapat lima partai politik yang diketahui secara eksplisit memiliki agenda politik resmi mengenai haluan negara—yang mana tidak seluruhnya menyatakan dukungan secara terbuka. Kelima partai politik tersebut adalah PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Nasdem, PKB, dan Partai Gerindra.

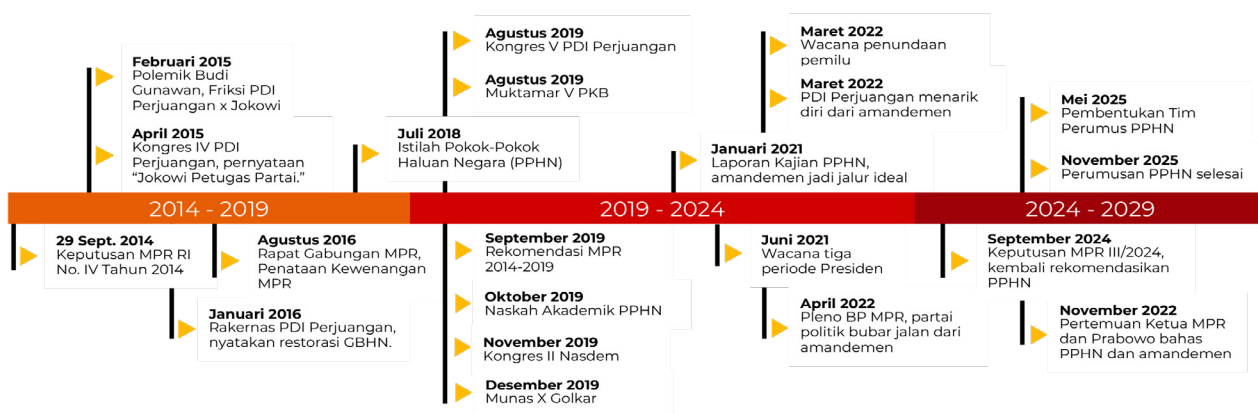
Partai politik yang secara spesifik memiliki agenda politik mendukung GBHN adalah PDI Perjuangan, sedangkan Partai Gerindra memiliki kepentingan mendukung GBHN sebagai bagian dari agenda restorasi UUD 1945 praamandemen. Agenda politik ketiga partai lainnya masih berupa komitmen untuk mengkaji kemungkinan tersebut. Keterbukaan serta spesifiknya agenda politik PDI Perjuangan dalam wacana haluan negara, menunjukkan posisinya sebagai penggerak awal dalam wacana tersebut.

Bagan 6. Lima Partai Politik dengan Agenda Politik mengenai Haluan Negara⁵⁷



Apabila ditempatkan dalam konteks lini masa momentum-momentum politik sepanjang periode tersebut, terdapat beberapa kemungkinan penjelasan sehubungan dengan pola perubahan posisi partai politik. Pergeseran posisi partai yang menjadi kritis terhadap wacana amandemen pada Tahun 2021-2022 kemungkinan dapat dihubungkan isu penambahan jabatan presiden menjadi tiga periode, serta penundaan pemilu presiden akibat Covid-19, yang keduanya membutuhkan amandemen terhadap UUD 1945. Partai politik tampak tidak menginginkan agenda amandemen untuk haluan negara menjadi pintu masuk bagi agenda perubahan klausul-klausul yang berhubungan dengan masa jabatan presiden.⁵⁸

Bagan 7. Lini Masa Wacana Haluan Negara dan Amandemen UUD 1945



Paralel dengan sikap partai politik dalam wacana amandemen UUD 1945, sikap partai politik mengenai wacana haluan negara juga bergeser dari semula mendukung model GBHN, menjadi PPHN. Sebagai istilah, PPHN telah muncul

dalam dokumen kajian MPR sejak tahun 2018.⁵⁹ Partai politik menggunakan istilah tersebut pada tahun 2021. Perubahan sikap tersebut tidak tampak sebagai hasil rasionalisasi hukum tata negara mengenai kompatibilitas GBHN dengan sistem presidensial, melainkan kompromi untuk merespons partai-partai yang setuju dengan haluan negara, namun menolak amandemen—semenjak PPHN menyediakan opsi tersebut.

Pada tahun 2024, menjelang transisi pemerintahan, dukungan terhadap amandemen memulih ditandai dengan memulihnya dukungan PDI Perjuangan, PAN, dan Partai Nasdem—yang menguatkan dugaan bahwa penarikan dukungan terhadap amandemen merupakan respons terhadap wacana perubahan masa jabatan presiden. Apabila asumsi tersebut tepat, maka dapat disebutkan bahwa agenda restorasi GBHN kemungkinan dapat dijelaskan sebagai bagian dari friksi antara PDI Perjuangan dengan Presiden Jokowi. GBHN diharapkan dapat menjadi mekanisme kontrol partai terhadap presiden melalui MPR.⁶⁰

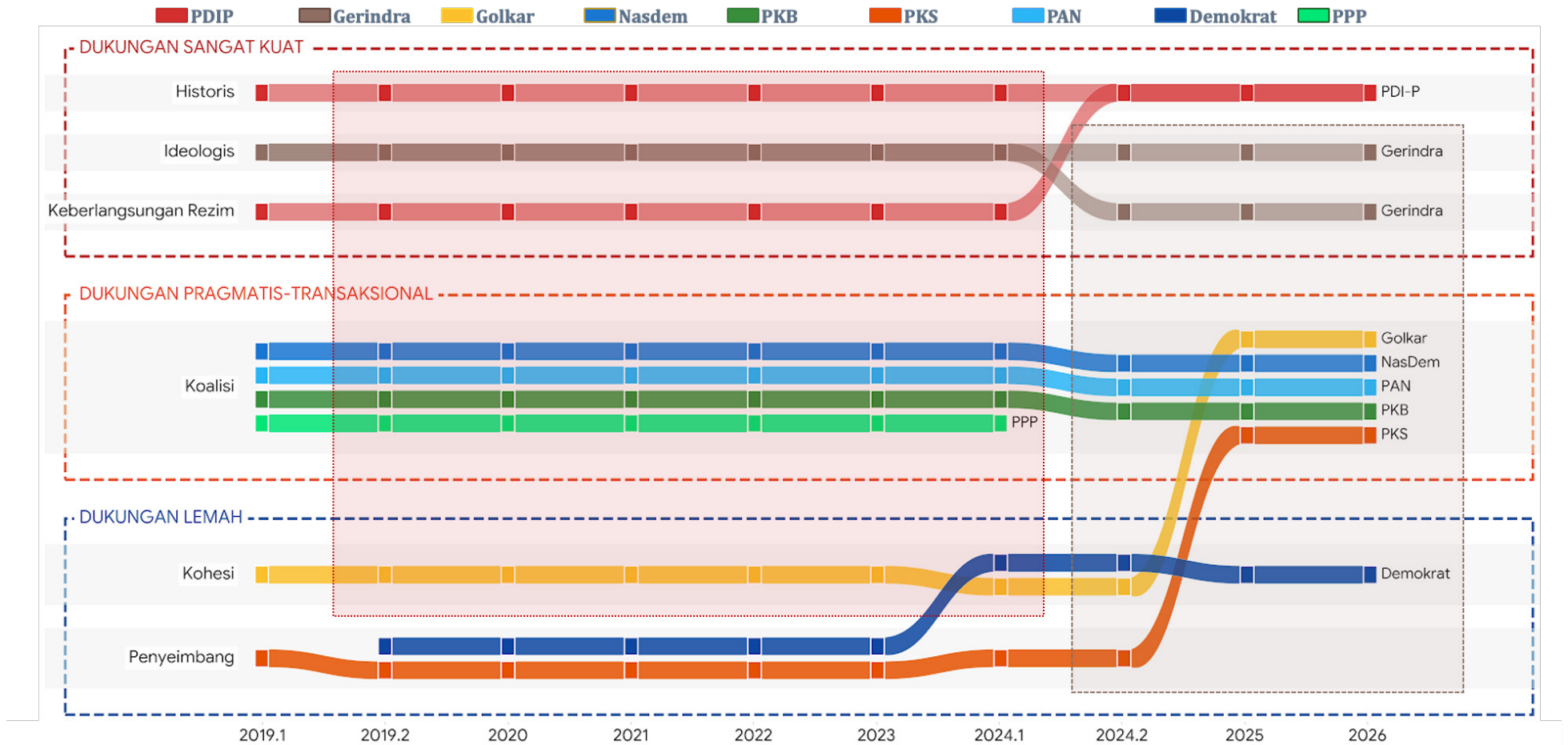
Pada Kongres V PDI Perjuangan—forum yang sama saat partai ini mendeklarasikan restorasi GBHN—PDI Perjuangan juga menegaskan posisinya terhadap Presiden Jokowi agar senantiasa menjalankan ‘garis kebijakan politik partai’.⁶¹ Dalam konteks tersebut dapat dikatakan bahwa usulan merestorasi haluan negara lebih bersifat sebagai manuver politik alih-alih suatu usulan kebijakan teknokratik untuk dikaji. Meski begitu, terdapat aspek lain yang patut disebut sehubungan dengan pola dukungan PDI Perjuangan.

Meski motivasi mendorong haluan negara pada periode 2014-2024 kemungkinan bermotif keberlangsungan rezim, konsistensi PDI Perjuangan mendorong haluan negara pascakekalahan pada Pemilu tahun 2024 menunjukkan terdapat motif lain yang lebih tahan terhadap perubahan rezim. Narasi partai yang secara konsisten merevitalisasi PPNSB sebagai warisan Soekarno menunjukkan dukungan PDI Perjuangan juga bertumpu pada sentimen historis identitas partai.⁶²

Motivasi serupa dapat diamati pula dalam posisi Partai Gerindra. Berbeda dari partai lain yang posisinya dapat ditelusuri dari pernyataan media, komitmen Gerindra terhadap restorasi konstitusi praamandemen tercantum secara eksplisit dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai. Hal tersebut menjadikan Gerindra memiliki basis ideologis yang terdokumentasi secara formal. Dengan demikian, PDI Perjuangan dan Gerindra merupakan dua partai politik yang agenda politiknya terhadap haluan dapat terbaca jelas. Dalam tipologi motif dukungan partai politik terhadap PPHN, keduanya ditempatkan ke dalam klasifikasi pendukung kuat.

Di sisi lain ketiadaan agenda politik resmi yang secara spesifik mendukung restorasi GBHN di antara partai politik lainnya mengindikasikan bahwa komitmen partai politik yang sebenarnya terhadap wacana tersebut mungkin lebih lemah dari hasil pengamatan, atau sekurang-kurangnya bukan merupakan agenda prioritas bagi beberapa partai politik. Ketidadaan agenda politik yang jelas menjadi indikasi bahwa posisi partai di media kemungkinan besar bersifat reaktif terhadap arah wacana yang berkembang, alih-alih artikulasi dari agenda partai yang telah terinternalisasi.

Bagan 8. Tipologi Motif Dukungan Partai Politik terhadap PPHN



Apabila kemiripan posisi tersebut berusaha dibaca sebagai akibat dari perbedaan basis konstituen dan komitmen ideologi partai, tidak terdapat pola seragam yang dapat ditarik. Misalnya, posisi partai Nasdem, PAN, dan PKB memperlihatkan bahwa partai-partai dengan perbedaan basis konstituen dan komitmen ideologi memiliki posisi yang sama, tetapi justru berbeda dengan partai-partai lain yang basis konstituen dan komitmen ideologinya lebih serupa (PAN-PKB dengan PKS, Nasdem dengan Golkar). Pemosisian partai-partai tersebut justru lebih terbaca apabila dikaitkan dengan partisipasinya dalam koalisi, sehingga motif Partai Nasdem, PAN, PKB, dan PPP ditempatkan ke dalam motif koalisi.

Partai Golkar, PKS, dan Partai Demokrat merupakan partai yang cukup konsisten mengungkapkan sikap kritis terhadap wacana amandemen UUD 1945. Bagi ketiga partai tersebut, restorasi haluan negara dapat diimplementasikan melalui revisi UU tanpa amandemen UUD 1945. Bagi PKS dan Partai Demokrat, pemosisian demikian dapat dipahami dalam konteks posisi partai sebagai oposisi pemerintahan. Haluan negara dengan dasar hukum UU menyediakan mekanisme asuransi melalui pengujian yudisial di Mahkamah Konstitusi. Dengan begitu, kedua partai memiliki pengungkit yang cukup kuat terhadap pemerintah. Keduanya diperkirakan memiliki dukungan lemah dengan motif sebagai penyeimbang.

Dari ketiga partai tersebut, hanya Partai Golkar yang memiliki agenda politik formal sehubungan dengan haluan negara dan amandemen UUD 1945. Meski begitu agenda politik yang dimaksud masih sebatas janji untuk mengkaji. Diperkirakan komitmen Partai Golkar terhadap haluan negara tidak sekuat PDI Perjuangan dan Partai Gerindra. Agenda politik formal tanpa komitmen dukungan yang eksplisit kemungkinan merupakan gestur kohesi yang terkait dengan posisi Golkar sebagai bagian dari koalisi pemerintah yang dipimpin oleh PDI Perjuangan yang konsisten mendukung wacana restorasi haluan negara; namun di sisi lain menolak medium untuk mencapai haluan negara, yaitu amandemen UUD 1945.

Perkembangan setelah Pemilu 2024 memperlihatkan perubahan posisi yang menarik. Partai Golkar dan PKS yang semula cukup konsisten kritis terhadap amandemen UUD 1945, beralih menjadi mendukung. Bagi PKS, hal tersebut menandai bahwa pemosisian partainya beralih merespons pada posisi partai dalam pemerintahan, mengingat PKS sejak Pemilu 2024 bergabung ke dalam koalisi pemerintahan. Langkah pragmatis PKS jelas apabila dikontraskan dengan PKS sebagai salah satu partai dengan identitas ideologis paling kohesif dan basis konstituen yang paling terkonsolidasi. Demokrat, dengan begitu menjadi satu-satunya partai politik yang konsisten kritis terhadap wacana amandemen UUD 1945.

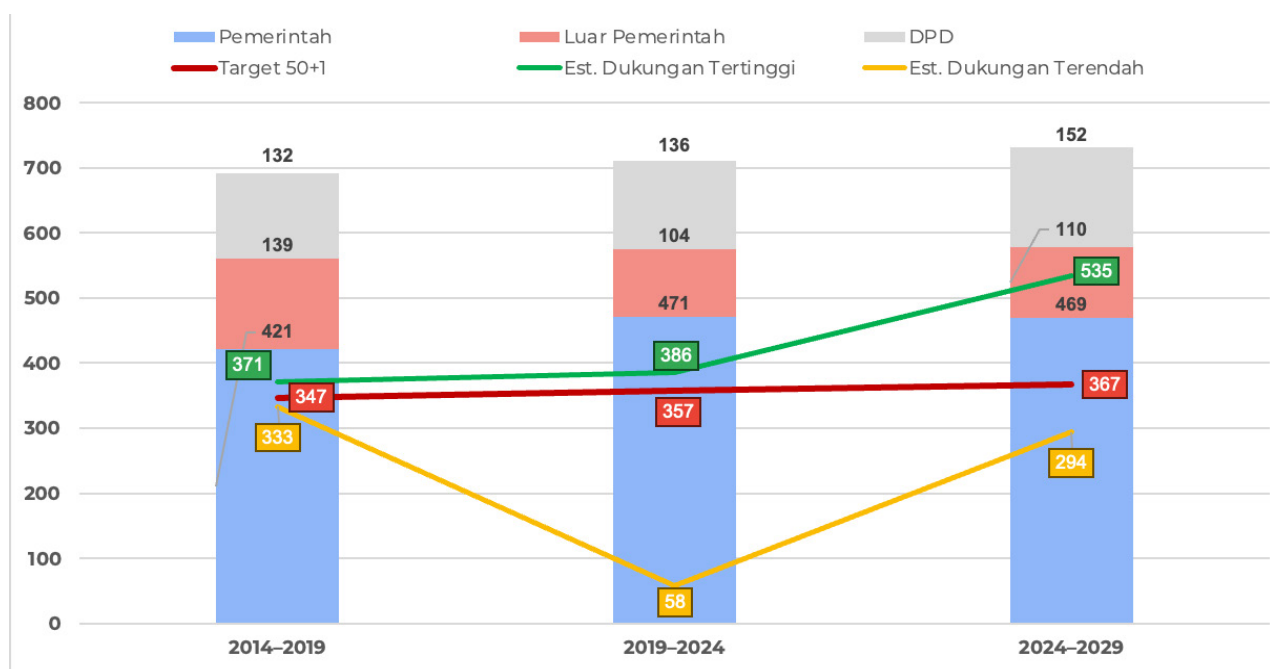
Berdasarkan pada pemosisian partai politik dalam wacana PPHN dan amandemen UUD 1945, dapat diperkirakan motif dukungan sebagian besar partai politik terhadap PPHN tidak didasarkan pada intensi untuk bertindak sebagai penyalur kehendak konstituen. Perbedaan posisi partai politik pada umumnya tidak diturunkan berdasarkan pada perbedaan basis konstituen maupun komitmen ideologis partai. Partai-partai dalam koalisi yang sama cenderung konvergen

pada posisi yang sama terlepas dari basis konstituennya yang berbeda, dan perubahan posisi terjadi mengikuti rotasi koalisi tanpa penjelasan substantif.

Membaca Momentum Amandemen

Dengan menguatnya dukungan terhadap amandemen UUD 1945, lantas sejauh mana agenda tersebut dapat terwujud? Berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, perubahan amandemen UUD 1945 dapat dilakukan apabila usulan tersebut didukung oleh 1/3 jumlah anggota MPR. Sedangkan agar substansi amandemen dapat disahkan, substansi tersebut harus disetujui oleh lima puluh persen plus satu anggota MPR dalam suatu sidang MPR yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh 2/3 dari seluruh anggota MPR. Berdasarkan pada data peninjauan media terhadap sikap partai politik, kajian ini melakukan estimasi dukungan terhadap amandemen UUD 1945 dalam tiga periode terakhir.

Bagan 9. Komposisi MPR dan Estimasi Momentum Amandemen UUD 1945 dalam Tiga Periode Terakhir⁶³



Hasil estimasi menunjukkan bahwa perolehan jumlah kursi di MPR bukan faktor yang mencerminkan jumlah dukungan suara untuk amandemen UUD 1945. Data menunjukkan bahwa estimasi dukungan tertinggi terhadap amandemen UUD 1945 dapat berjumlah lebih tinggi atau lebih rendah dari jumlah kursi koalisi. Sedangkan estimasi dukungan terendah konsisten lebih rendah dari jumlah kursi koalisi. Hal ini menunjukkan bahwa sikap partai cukup dinamis dan tidak sepenuhnya bergantung pada pola koalisi. Misalnya Partai Golkar pada periode 2019-2024 merupakan bagian dari koalisi pemerintah, namun menunjukkan sikap yang kritis terhadap wacana tersebut. Begitu pun pada periode 2024-2029, meski berada di luar pemerintahan, PDI Perjuangan tetap konsisten mempromosikan PPHN.

Meskipun demikian, estimasi tertinggi dukungan terhadap amandemen UUD 1945 selalu melampaui batas minimum ketentuan 50+1, yang berarti pada setiap periode, selalu terjadi momentum di mana amandemen dapat dilakukan. Namun, hingga saat ini, amandemen kelima UUD 1945 belum pernah terjadi. Terdapat beberapa penjelasan mengenai hal tersebut. **Pertama**, khusus untuk periode 2019-2024, momentum amandemen tertangkal oleh wacana perpanjangan masa jabatan presiden, ditunjukkan dengan perubahan drastis peta dukungan tahun 2021 dan 2022 yang hanya sebanyak 58 kursi. **Kedua**, terdapat kemungkinan bahwa partai pemimpin koalisi belum percaya diri terhadap kohesivitas koalisinya. Penyimpangan sikap Golkar merupakan satu gejala yang dapat menjadi indikasi, namun tidak dapat menggambarkan skala friksi sesungguhnya.

Ketiga, sulitnya menavigasikan kepentingan masing-masing partai politik. Tidak tercatat satu partai pun yang memiliki agenda politik resmi yang spesifik mengenai haluan negara selain PDI Perjuangan pada tahun 2019. Hal ini menunjukkan bahwa meski partai politik terbuka dengan agenda amandemen UUD 1945, haluan negara mungkin bukan menjadi satu-satunya agenda yang dipromosikan. Masing-masing partai politik memiliki agenda tersendiri dalam wacana amandemen UUD 1945 di luar haluan negara.⁶⁴ Untuk dapat meloloskan haluan negara melalui amandemen UUD 1945 tanpa melebar kepada isu-isu yang tidak disepakati, dalam situasi tersebut, maka setiap kepentingan partai politik perlu dinavigasikan terlebih dahulu. Proses tersebutlah yang kemungkinan tidak pernah mencapai titik kesepakatan bersama pada periode 2019-2024.

Hal yang sama kemungkinan juga ditempuh oleh koalisi yang dipimpin Partai Gerindra pada periode 2024-2029 dalam dua tahun pertama ini. Secara tren, periode ini menunjukkan kenaikan dukungan terhadap wacana amandemen UUD 1945. Estimasi tertingginya mencapai 535 suara, melampaui baik target ketentuan 50+1 maupun jumlah kursi yang diperoleh koalisi. Meskipun demikian, estimasi tersebut tidak membuat upaya amandemen UUD 1945 menjadi lebih mudah.

PPHN dapat menjadi pisau bermata ganda. Di satu sisi dapat memperkuat legitimasi program-program utama pemerintah yang saat ini sedang berada di bawah sorotan publik, di antaranya adalah program makan bergizi gratis yang tengah diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi.⁶⁵ Di sisi lain, bagaimanapun, apabila diterapkan, PPHN akan menimbulkan konsekuensi berupa kontrol MPR terhadap presiden, meningkatkan daya tawar partai-partai dengan perolehan suara yang kecil, termasuk partai yang berada di luar pemerintahan.

Meskipun demikian, perlu diingat bahwa Partai Gerindra merupakan satu-satunya partai politik yang memiliki agenda ideologis untuk merestorasi UUD 1945 praamandemen, dengan model GBHN sebagai model bawaannya. Dengan demikian, apabila momentum tersebut tercapai, maka implikasinya terhadap tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi akan sangat parah. Sekalipun demikian, Partai Gerindra selaku pemimpin koalisi, kemungkinan tidak akan membuka proses amandemen menuju PPHN apabila belum percaya diri dengan kohesivitas koalisi atau belum secara tuntas mampu menavigasikan kepentingan

masing-masing partai politik dalam agenda amandemen. Sehingga, meski secara perolehan kursi dan estimasi dukungan amandemen dapat dilakukan, amandemen masih menjadi suatu agenda yang sulit direalisasikan.⁶⁶

Di samping faktor negosiasi politik, secara normatif ketatanegaraan agenda amandemen UUD 1945 terhambat persoalan legitimasi. Pada dasarnya amandemen konstitusi tidak dapat dilakukan secara elitis. Amandemen secara elitis akan menciptakan amandemen yang inkonstitusional dan konstitusi yang minim legitimasi. Yaniv Roznai berargumentasi bahwa kewenangan mengamandemen konstitusi merupakan kekuasaan konstituante sekunder (*secondary constituent power*) yang diadakan oleh suatu konstitusi dan didelegasikan kepada organ-organ tertentu—yang dalam konteks Indonesia adalah MPR—bersumber dari pihak yang memegang kekuasaan konstituante primer (*primary constituent power*), yaitu rakyat.⁶⁷

Sebagai wewenang yang didelegasikan, maka amandemen konstitusi secara inheren terbatas dan tidak dapat dilakukan sehingga menyebabkan bunuh diri legal (*legal suicide*).⁶⁸ Maksud dari *legal suicide* di sini adalah derajat perubahan yang mengarah pada perubahan atas struktur dasar konstitusi yang dimaksud. Setelah serangkaian amandemen UUD 1945, konstitusi Indonesia memiliki struktur baru yang salah satunya menekankan pada nilai-nilai presidensialisme dan demokrasi—dua nilai yang terancam diminimalkan esensinya melalui PPHN, terlebih dalam suatu amandemen yang elitis.

Proyeksi Dampak Penerapan PPHN

Analisis dampak penerapan PPHN model Tap MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menunjukkan bahwa instrumen ini dapat menyebabkan dua perubahan mendasar pada struktur politik di Indonesia. **Pertama**, kendali atas program pembangunan lima tahunan presiden. Saat ini, presiden serta partai pengusung merupakan pihak yang memegang kendali atas program-program pemerintahan yang dikontestasikan dalam pemilihan umum. Melalui PPHN, kendali atas hal tersebut berpotensi bergeser ke tangan MPR. Pergeseran ini mendistribusikan kendali terhadap bagaimana sumber daya negara akan dimobilisasikan selama lima tahun ke seluruh partai politik di MPR.

Kedua, kendali atas pilihan terhadap perangkat-perangkat program lima tahunan. Saat ini, melalui pemilu presiden secara langsung, masyarakat sebagai konstituen presiden berhak memilih paket-paket arah kebijakan yang ditawarkan oleh masing-masing calon untuk kemudian menjadi dasar legitimasi bagaimana sumber daya negara akan dimobilisasikan. Melalui PPHN, kendali atas hal tersebut berpotensi bergeser secara terpusat ke tangan MPR.

Meski MPR menegaskan bahwa materi muatan haluan negara akan berupa prinsip direktif, garis antara muatan yang bersifat aspiratif dengan yang bersifat programatis rentan dikaburkan oleh MPR. Tanpa adanya batasan yang jelas, serta etika politik yang baik, manifestasi PPHN menjadi sebuah instrumen sentralisasi program presiden lima tahunan ke tangan MPR rentan terjadi. Utamanya untuk menghindari pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi dan mengamankan legitimasi konstitusional. Kedua pergeseran tersebut menimbulkan beberapa implikasi penting sebagai berikut.

Berkurangnya Esensi Pemilihan Umum Presiden

Dalam sistem presidensial pasca-Reformasi, pemilihan presiden langsung memiliki fungsi fundamental. Masyarakat tidak hanya memilih figur, tetapi juga seperangkat agenda kebijakan yang dikomunikasikan melalui visi-misi dan program calon presiden. Pemilu menjadi mekanisme bagi rakyat untuk memberikan mandat politik atas arah kebijakan yang akan ditempuh selama lima tahun ke depan. Namun, ketika arah kebijakan ditentukan oleh MPR, maka kendali atas arah pembangunan bergeser dari presiden terpilih kepada partai-partai di MPR. Akibatnya, pemilu presiden tereduksi fungsinya. Alih-alih menjadi mekanisme pemberian mandat terhadap figur dan agenda kebijakan, pemilu presiden terkonfigurasi menjadi semacam *fit and proper test* di mana rakyat hanya menilai kelayakan figur, sementara agenda substantif ditentukan oleh aktor lain di lembaga yang berbeda.

Dalam spektrum yang paling ekstrem dari wacana ini, melemahnya relevansi pemilu presiden langsung dapat berujung pada dipertanyakannya urgensi dari lembaga tersebut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Penghapusan pemilu presiden secara langsung yang diawali dengan PPHN bukan suatu persoalan yang jauh. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, wacana ini memiliki nuansa anti-demokrasi yang melihat fitur pemilu elektoral—perubahan arah

kebijakan yang mengikuti perubahan platform politik—sebagai suatu persoalan yang harus disingkirkan. Secara momentum, pemimpin koalisi, Partai Gerindra memiliki preferensi terhadap struktur ketatanegaraan yang didasari oleh UUD 1945 praamandemen. Agenda politik tersebut bukan suatu agenda yang diabaikan, melainkan secara nyata dan aktif dikerjakan. Salah satunya, melalui wacana pemilihan kepala daerah (Pilkada) tidak langsung.

Kaburnya Akuntabilitas Politik

PPHN berpotensi menimbulkan persoalan akuntabilitas politik. Ketika arah, program, dan sasaran pembangunan ditetapkan bersama oleh MPR alih-alih sepenuhnya dirumuskan oleh presiden sebagai pemegang mandat eksekutif, maka garis pertanggungjawaban menjadi tidak tegas. Presiden melaksanakan PPHN, tetapi secara formil tidak memiliki kewenangan penuh untuk menentukan substansinya. Dalam situasi demikian, apabila target pembangunan tidak tercapai, menjadi tidak jelas sejauh mana tanggung jawab berada pada presiden sebagai pelaksana atau pada MPR sebagai penentu.

Sebaliknya, dalam desain pasca-Reformasi, presiden menyusun sendiri RPJMN (sebagian) sebagai penjabaran janji politiknya, sementara DPR menjalankan fungsi pengawasan. DPR dapat meminta pertanggungjawaban presiden atas program yang dirancang dan dijalankan. Jika program tersebut ditentukan oleh MPR dan presiden hanya bertindak sebagai pelaksana, maka akuntabilitas politik menjadi kabur, karena tanggung jawab tersebar pada dua institusi dengan peran yang saling bertaut.

Depolitisasi Pembangunan

Pada masa Orde Baru, karena GBHN memiliki wibawa konstitusional yang signifikan sebagai penjabaran resmi Pancasila dan UUD 1945, rezim dapat memanfaatkannya untuk mengubah keputusan politik biasa menjadi sesuatu yang tampak sebagai “mandat konstitusional.” PPHN memiliki potensi untuk mewujudkan hal yang serupa. Hal-hal krusial yang lazimnya menjadi ruang kontestasi politik elektoral—seperti arah pembangunan dan prioritas kebijakan—akan ditarik menjadi persoalan konstitusional dan ideologi negara.

Jika agenda eksekutif berhasil dirumuskan ke dalam PPHN, maka agenda tersebut tidak lagi diposisikan sebagai keputusan politik yang dapat dikontestasikan, melainkan sebagai amanat yang pelaksanaannya menjadi kewajiban negara. Wacana pembangunan Indonesia hingga kini masih diwarnai ketidakadilan distributif. Masyarakat adat, komunitas lokal, dan kelompok marginal kerap menanggung risiko pembangunan secara tidak proporsional tanpa menikmati manfaat yang setimpal. Dalam konteks ini, pertanyaan mengenai bagaimana pembangunan harus dilakukan, untuk siapa, dan bahkan apakah diperlukan sama sekali, tidak seharusnya disamarkan dari sekadar keputusan politik menjadi mandat konstitusional.

Memperkuat Oligarki

Dinamika wacana restorasi haluan negara menunjukkan wacana tersebut cenderung bernuansa anti-demokrasi. Nuansa tersebut tampak jelas dari fokus yang berlebihan terhadap ideal pembangunan yang berkesinambungan, yang terancam tidak terwujud sebagai konsekuensi dari politik elektoral. Wacana ini terkesan menampilkan sikap elite politik yang kurang positif terhadap demokrasi. Terlepas dari apakah disadari atau tidak, wacana ini cenderung membingkai dinamika perubahan arah pembangunan sebagai akibat dari perubahan platform politik—yang pada dasarnya merupakan fitur dalam politik elektoral—sebagai suatu masalah yang harus disingkirkan.

Pelaku wacana di kalangan elite politik seakan-akan melihat proses pembangunan sebagai suatu hal yang sifatnya melampaui politik. Padahal, pembahasan mengenai pembangunan haruslah menjadi objek deliberasi politik yang melibatkan konstituen. Tindakan-tindakan pembangunan, harus dipahami sebagai pilihan politik yang dapat dikontestasikan, digugat, dan dipertanyakan layaknya pilihan politik lainnya—alih-alih menjadi suatu misi adiluhung dan amanat konstitusional yang mutlak. Konstruksi ini menjaga supaya tindakan-tindakan pembangunan tetap menjadi objek akuntabilitas politik para pelaku pembangunan di hadapan konstituennya.

Senada dengan hal tersebut, Vedi R. Hadiz memandang wacana restorasi haluan negara sebagai respons dari sebagian elite politik terhadap meningkatnya ketidakpastian dalam proses politik elektoral. Dalam konteks politik pasca-Reformasi, agenda ini dapat muncul sebagai respons terhadap mekanisme demokrasi elektoral yang dianggap terlalu volatil, sehingga menghasilkan ketidakpastian kebijakan, serta mengganggu stabilitas politik. Dalam hal ini, haluan negara dipertimbangkan untuk meredam fluktuasi kebijakan yang lahir dari kompetisi elektoral.⁶⁹

Persistensi wacana PPHN pada dasarnya telah menyingkap persoalan yang fundamental dalam sistem kepartaian di Indonesia. Partai politik di Indonesia beroperasi dalam suatu sistem yang padat modal dan eksklusif, di mana kedekatan dengan akses sumber daya—baik negara maupun bisnis—lebih menentukan keberlangsungan dan keberhasilan politik alih-alih kedekatan dengan konstituen. Kondisi ini tercermin dalam beberapa hukum politik di Indonesia, misalnya:

Pertama, dalam aspek hambatan masuk dan kelangsungan partai. Mendirikan partai politik di Indonesia mensyaratkan kepengurusan awal yang tersebar di minimal 75% provinsi, 50% kabupaten/kota, beserta kantor tetapnya.⁷⁰ Ketentuan tersebut membuat pendirian partai politik menjadi padat modal, menyaring keikutsertaan gerakan berbasis konstituen yang kecil dengan basis massa awal yang bersifat lokal. Ketentuan tersebut memastikan bahwa keikutsertaan dalam politik elektoral memerlukan modal awal yang besar.

Jika kemudian partai politik berhasil didirikan, partai kecil menghadapi eliminasi melalui ambang batas parlemen sebesar 4% suara nasional (Pasal 414(1) UU 7/2017).⁷¹ Ketentuan ini menghalangi partai kecil dengan basis massa yang

terkonsentrasi secara geografis untuk dapat berkembang. Meskipun partai tersebut berhasil meraih perolehan suara yang signifikan dalam suatu daerah pemilihan, misalnya 30-50%, apabila ketentuan ambang batas 4% suara nasional tidak terpenuhi, maka suara tersebut akan terbuang.

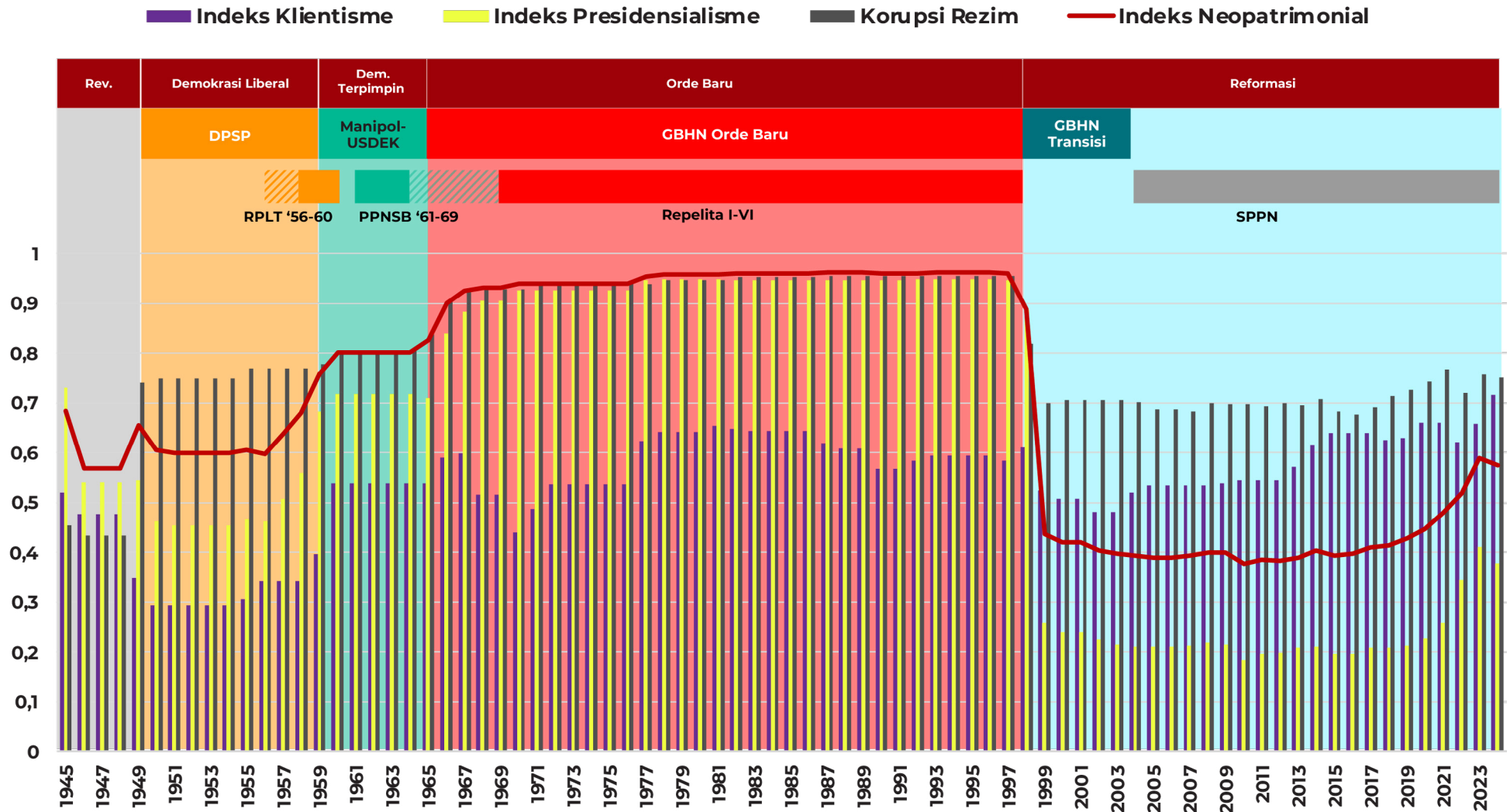
Kedua, berkaitan dengan persoalan pertama, yaitu aspek pendanaan partai politik. Setelah dihadapkan pada suatu tatanan yang padat modal, partai politik ditempatkan dalam mekanisme pendanaan yang cenderung membuat partai lebih dekat dengan oligarki alih-alih konstituen. Dari aspek sumbangan politik, hukum politik di Indonesia menetapkan batas sumbangan per tahun sebesar Rp1 miliar per individu non-anggota untuk penyumbang individu, Rp7,5 miliar per badan untuk badan usaha, dan diatur berdasarkan ketentuan internal partai untuk individu anggota.⁷² Sedangkan untuk sumbangan kampanye pemilihan umum, batas sumbangan ditetapkan sebesar Rp2,5 miliar per individu dan Rp25 miliar per kelompok/perusahaan per pemilu.⁷³

Ketentuan tersebut membuat penggalangan sumbangan dari badan hukum, utamanya korporasi menjadi opsi yang paling efisien. Regulasi tidak memberikan insentif apa pun terhadap partai politik yang mampu menggalang sumbangan dari donor massa individual, serta tidak memberikan disinsentif apa pun bagi partai politik yang bergantung pada segelintir donor besar. Terlebih, ketentuan maksimum sumbangan badan hukum di hitung per badan hukum dengan tidak memperhatikan pemilik manfaat sehingga konglomerasi besar yang beroperasi melalui puluhan anak perusahaan dapat menyumbang berlipat ganda dari batas nominal secara legal.

Keduanya didorong dan dimungkinkan melalui berbagai faktor-faktor lain. Salah satunya, misalnya mengenai kendali internal partai dan pencalonan. Kewenangan pencalonan dalam pemilihan umum saat ini terlalu terkonsentrasi di tangan pengurus. Dalam pemilu DPR misalnya, penunjukan calon legislatif (caleg) DPR sepenuhnya merupakan kewenangan pengurus pusat partai (DPP/DPC) berdasarkan mekanisme internal masing-masing partai tanpa aturan mekanisme yang spesifik.⁷⁴ Tidak ada ketentuan yang mewajibkan partisipasi anggota atau pemilihan internal dalam proses ini. Konsentrasi kewenangan tersebut menciptakan insentif bagi calon untuk menyelaraskan agendanya dengan kepentingan pengurus partai politik alih-alih konstituen. Partai pun menjadi relatif bebas untuk menjauh dari basis massanya tanpa menciptakan ketegangan yang bermakna.

Kondisi tersebut membuat partai politik mudah terperangkap dalam kepentingan bisnis. Situasi yang demikian berisiko memfasilitasi lahirnya kebijakan-kebijakan dengan orientasi jangka pendek, populis, sekaligus dapat memfasilitasi transfer sumber daya negara. Dalam konteks kekinian, gejala kecenderungan ke arah tersebut terbaca dalam beberapa pilihan kebijakan seperti di antaranya program makan bergizi gratis (MBG), portofolio kementerian/lembaga yang gemuk, hingga jajaran Danantara yang diisi oleh orang terpapar politik (*politically exposed person*).⁷⁵

Bagan 10. Indeks Neopatrimonialisme di Indonesia (1945-2024)⁷⁶



Berakhirnya Orde Baru tidak serta merta menghapuskan struktur koruptif di dalamnya. Elite-elite politik dan ekonomi yang diuntungkan dari sistem tersebut berhasil mereorganisasikan kepentingan mereka dalam sistem baru yang lebih demokratis. Kelompok tersebut beradaptasi terhadap pelembagaan kompetisi elektoral melalui desentralisasi yang kemudian menyediakan cara-cara baru untuk melakukan konsolidasi dan reproduksi kekuasaan.⁷⁷ Demokrasi yang lahir kemudian lebih banyak ditopang oleh praktik politik uang dan persaingan antarelite dalam memperebutkan kontrol atas institusi dan sumber daya negara.⁷⁸ Jika pada masa Orde Baru oligarki bersifat terpusat dan terkoordinasi, maka pada era Reformasi ia menjadi lebih terbuka, kompetitif, dan terfragmentasi.⁷⁹

Indeks Neopatrimonialisme di Indonesia memperlihatkan pola tersebut. Data menunjukkan bahwa transisi dari Orde Baru ke Reformasi ditandai dengan penurunan skor indeks neopatrimonialisme secara signifikan. Penurunan ini menandai berkurangnya praktik kekuasaan personalistik yang memanfaatkan institusi formal untuk mendistribusikan sumber daya demi loyalitas politik. Di tataran indikator komponennya, penurunan tersebut tampak didorong oleh penurunan pada skor indeks korupsi rezim dan indeks presidensialisme, sedangkan indeks klientisme menunjukkan tren yang lebih stabil meski sempat turun beberapa poin pada masa awal transisi.

Tren tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya, pola politik berdasarkan relasi patron-klien masih terpelihara hingga saat ini. Namun, berbeda dengan periode orde baru di mana patronase tersebut bersifat terpusat di tangan presiden, penurunan indeks presidensialisme menunjukkan bahwa pola patronase kini terfragmentasi. Oligarki berhasil mereorganisasi kekuasaannya dalam sistem yang baru. Konfigurasi PPHN melalui Tap MPR berisiko memperkuat oligarki partai politik melalui dua cara, yaitu dengan (1) mengondisikan insentif bagi pemerintah untuk mengusulkan program yang akomodatif terhadap kepentingan partai politik di MPR dan (2) menjauhkan presiden dari konstituennya.

Pertama, haluan negara yang ditetapkan oleh MPR menciptakan insentif bagi partai politik pemenang untuk merancang program yang sebesar-besarnya akomodatif terhadap kepentingan material partai-partai politik di MPR. Bagaimanapun, haluan negara menjadi instrumen kendali atas jalannya pemerintahan selama lima tahun ke depan. Presiden yang ingin memastikan bahwa haluan negara tidak menyulitkan atau bertentangan dengan agenda pemerintahannya harus memastikan bahwa konfigurasi politik MPR mendukungnya—menciptakan insentif untuk membentuk koalisi yang besar dan rancangan kebijakan yang akomodatif terhadap kepentingan material dari tiap-tiap partai.

Kedua, keberadaan PPHN akan membelah basis legitimasi presiden: di satu sisi presiden mendapatkan mandat langsung dari rakyat melalui pemilu, tetapi di sisi lain geraknya diikat oleh PPHN yang dirumuskan oleh MPR. Tap MPR sendiri merupakan dokumen hukum yang mengikat presiden secara politik, tetapi berada di luar jangkauan warga negara yang akan merasakan dampaknya karena tidak dapat diuji, digugat, atau diubah melalui mekanisme partisipasi publik, membuat PPHN menjadi produk yang cenderung elitis. Dikombinasikan

dengan faktor-faktor di atas, seperti dorongan untuk menciptakan haluan yang akomodatif, lemahnya relevansi pemilu, PPHN dapat mengondisikan struktur politik di mana presiden lebih akuntabel untuk menjawab kepentingan partai politik di MPR alih-alih kepentingan masyarakat.

Dalam kondisi tersebut, PPHN rentan menjelma menjadi platform negosiasi politik, mengompromikan bagaimana sumber daya negara akan dimobilisasikan selama lima tahun ke depan, dengan cara-cara yang akomodatif terhadap kepentingan material elite politik di MPR. Instrumen ini dapat memastikan bahwa partai politik dengan suara terkecil sekalipun memiliki suara atas alokasi tersebut, membuat transfer kekayaan menggunakan akses terhadap kekuasaan menjadi lebih terkonsolidasi. Menjadi dapat dipahami kemudian, bagaimana agenda ini menjadi populer bagi hampir seluruh partai politik. Kondisi tersebut, bertentangan dengan anggapan umum, justru berisiko memfasilitasi lahirnya program-program dengan orientasi jangka pendek dan populis yang alih-alih menyelesaikan masalah kesinambungan pembangunan, justru memperparah kondisi saat ini.

Rekomendasi

Landasan dari seluruh rekomendasi ini adalah perubahan cara pandang terhadap dinamika demokrasi elektoral. Wacana PPHN bertumpu pada asumsi bahwa perubahan arah kebijakan antarperiode pemerintahan adalah suatu disfungsi yang harus dikoreksi. Perubahan arah kebijakan akibat perubahan platform politik tidak dapat dilihat sebagai suatu masalah yang harus ditangani. Sebaliknya, kajian ini melihat bahwa kemungkinan untuk mengubah arah pembangunan seiring dengan siklus politik elektoral adalah fitur yang harus dipertahankan dan dikelola. Bagi masyarakat demokratis, siklus elektoral adalah mekanisme masyarakat untuk mengubah prioritas pembangunannya. Hal ini juga mendudukkan kebijakan pemerintah kepada kedudukan aslinya sebagai suatu keputusan politik, yang harus diproses melalui proses politik, dan menjadi objek akuntabilitas politik.

Dalam tatanan ketatanegaraan saat ini, partai politik memiliki peran yang besar dalam upaya memastikan kesinambungan pembangunan antarperiode melalui fungsi pengawasan di lembaga-lembaga perwakilan seperti DPR dan DPRD dalam kerangka pelaksanaan UU RPJPN dan Perda RPJPD. Namun, performa partai politik dalam pelaksanaan fungsi tersebut saat ini masih dibatasi oleh kendala struktural yang memberikan insentif bagi partai politik untuk merumuskan program-program populis jangka pendek serta program-program yang memastikan transfer kekayaan ke kantung-kantung tertentu sebagai persiapan logistik pemilihan umum selanjutnya.

Oleh karena itu, Indonesia harus berhadapan dengan persoalan yang lebih mendasar, yaitu menciptakan sistem politik yang tidak padat modal dan memperbaiki hubungan antara partai politik dengan konstituennya. Partai politik di Indonesia sudah terlalu lama menjauh dari konstituennya karena beroperasi dalam struktur padat modal.

Untuk membongkar ekosistem tersebut, terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan. Misalnya mempermudah halangan modal mulai dari pendirian hingga operasional partai politik dengan merevisi ketentuan kepemilikan kantor cabang di 75% provinsi dan 50% kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan bukti keanggotaan. Bersamaan dengan itu, reformasi permodalan partai harus dilakukan dengan membatasi ketatsumbangan entitas korporat, dan mewajibkan transparansi identitas penyumbang ke publik. Skema pendanaan partai politik yang lebih demokratis harus dipikirkan, misalnya dapat mempertimbangkan skema dana padanan bagi partai yang mampu menarik dana dari konstituen individu.

Reformasi pembiayaan ini juga harus dibarengi dengan pemaksaan demokratisasi internal partai melalui ketentuan mekanisme pengambilan keputusan yang lebih rinci di dalam UU Pemilu, memastikan kader memiliki posisi yang setara atau kuat di internal partai, menghapus patronase, memperkuat mekanisme transisi kepemimpinan, serta mendorong partai untuk kembali membangun platform ideologis yang jelas. Meski begitu, merupakan hal yang sulit untuk mendorong kebijakan tersebut kepada pembuat kebijakan yang notabenenya berasal dari

kalangan partai politik. Sehingga diperlukan tekanan publik yang vokal melalui aksi masa sebagai salah satu langkah realisasi.

Restorasi haluan negara masih dapat menjadi suatu opsi yang patut dipertimbangkan. Meskipun demikian, agenda ini harus ditunda dan ditata ulang sebagai agenda jangka panjang ketika struktur politik sudah menunjang operasionalisasi institusi ini secara optimal bagi konstituen dan keberlanjutan pembangunan telah diletakkan. Hal ini untuk menghindari penyanderaan institusional (*capture*) terhadap PPHN yang kemudian mewujudkan pola manifestasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Model haluan negara harus memperhatikan hal-hal berikut. **Pertama**, haluan negara tidak dapat bersifat programatis sebagaimana GBHN pada masa Orde Baru atau pun dokumen perencanaan yang dikonstitusionalisasi. Penetapan langkah teknis, program, atau instrumen operasional dihindari, karena pencapaian tujuan tersebut diserahkan sepenuhnya pada proses politik konvensional. Dengan demikian, haluan negara bekerja terutama pada level normatif dengan memobilisasi wacana politik dan membentuk orientasi serta prioritas bersama—bukan secara langsung mengalokasikan atau menggerakkan sumber daya sebagaimana dokumen perencanaan pembangunan dan GBHN Orde Baru. Keberhasilan haluan negara karenanya tidak tepat diukur dari capaian programatis, melainkan dari kemampuannya membentuk interaksi politik yang deliberatif dan konsisten di antara aktor-aktor negara.

Kedua, haluan negara tidak dapat ditetapkan secara periodik oleh MPR. Penetapan oleh MPR berisiko menggeser kendali atas preferensi kebijakan dari masyarakat ke lembaga perwakilan, sekaligus mengancam relasi antara presiden dengan konstituennya, dan esensi pemilihan umum presiden langsung. Selain itu, penetapan oleh MPR berpotensi mengulangi pola manifestasi era Orde Baru, di mana substansi haluan negara menjadi sangat cair dan rentan tereduksi menjadi sekadar daftar program pembangunan. Meski MPR dapat merumuskan PPHN secara umum dan direktif melalui Tap MPR, format tersebut justru lebih mudah diubah dan disesuaikan, sehingga pengukuhan program jangka pendek lebih mudah terjadi. Secara struktural, insentif untuk terjadinya pengaburan substansi PPHN dalam latar belakang struktur politik saat ini cukup besar dan tidak dapat diantisipasi semata-mata melalui komitmen atau intensi yang dinyatakan oleh MPR maupun partai politik.

Ketiga, model haluan negara tidak diperkenankan untuk menggantikan atau memperlemah fitur-fitur esensial tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi yang dicirikan dengan tiga karakter, meliputi pemurnian sistem presidensial dan demokratisasi. Sistem presidensial sekurang-kurangnya terdiri dari beberapa karakter inti seperti: (1) mandat eksekutif harus bersumber dari dan dipertahankan melalui pemilihan oleh konstituen dan terpisah dari sumber legitimasi lembaga representatif; (2) masa jabatan presiden bersifat tetap dan tidak tergantung pada kepercayaan lembaga legislatif (keberlangsungan terpisah); (3) Presiden membentuk dan memimpin pemerintahan yang dibentuknya.⁸⁰

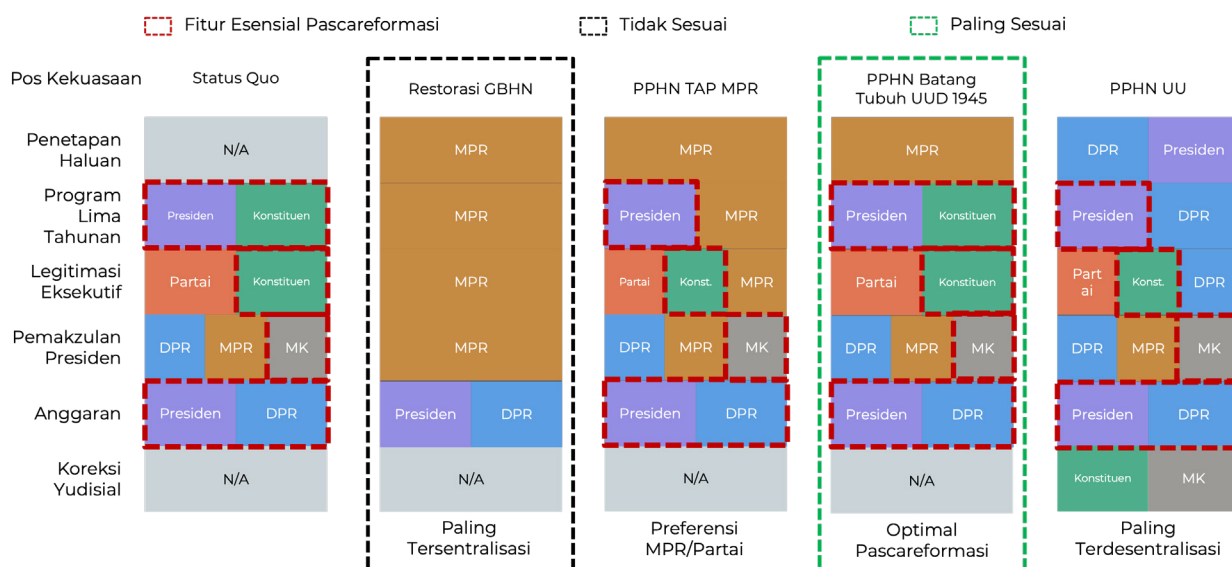
Dari ketiga karakter inti tersebut terdapat karakter turunan yang relevan dalam

konteks haluan negara. Ketika legitimasi presiden dan DPR bersumber dari mandat yang berbeda, presiden akuntabel langsung kepada konstituen, bukan kepada legislatif, maka, presiden bertanggung jawab kepada pemilih atas program yang dijanjikan sebagai konsekuensi dari mandat elektoral langsung tersebut. Ini berarti bahwa pelemahan terhadap relasi struktural antara presiden dan masyarakat sebagai sumber legitimasinya dapat dihitung sebagai pelemahan terhadap presidensialisme itu sendiri.

Karakter turunan lain yang perlu disebut adalah keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan presiden. Hal ini relevan secara historis, mengingat dalam tatanan ketatanegaraan sebelum reformasi, haluan negara pernah menjadi dasar mandat kekuasaan presiden yang memungkinkan MPR memberhentikan presiden atas dasar hilangnya kepercayaan. Dalam sistem presidensial murni, pemberhentian presiden tidak dapat didasarkan pada alasan politik semata, melainkan mensyaratkan alasan legal berupa pelanggaran hukum yang terbukti—dengan begitu keterlibatan MK menjadi konsekuensi logisnya.

Ketiga syarat beserta karakter turunan tersebut menjadi ‘kuncian’ untuk mengevaluasi model-model haluan negara yang berkembang dalam wacana politik dan ketatanegaraan hingga saat ini. Bagan di atas tersebut membandingkan di mana letak kendali terhadap pos-pos kekuasaan apabila masing-masing model diterapkan dalam tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi. Pos-pos tersebut mencakup perbandingan antara *status quo* tanpa haluan negara, restorasi GBHN, PPHN melalui Tap MPR, PPHN dalam batang tubuh UUD 1945, dan PPHN melalui UU.

Bagan 11. Perbandingan Model PPHN



Dalam model *status quo*, tidak terdapat haluan negara yang ditetapkan sehingga isu koreksi yudisial atas haluan negara tidak relevan. Fitur esensial yang terjaga adalah kendali presiden dan konstituen atas program lima tahunan sebagai manifestasi janji kampanye. Melalui pemilihan presiden langsung, masyarakat dapat mengakses dan menilai seperangkat kebijakan yang ditawarkan oleh

masing-masing kandidat, dan relasi akuntabilitas langsung antara presiden dengan rakyat terpelihara sepenuhnya.

Dari seluruh model yang dibandingkan, fitur ini hanya dapat direplikasi dalam model PPHN dalam batang tubuh UUD 1945, di mana haluan negara bersifat aspiratif dan pengejawantahannya diserahkan kepada proses politik demokratis konvensional. Dalam model ini, kandidat presiden dan konstituen tetap memiliki ruang untuk menentukan prioritas serta perangkat kebijakan yang dianggap optimal dalam pencapaian haluan negara. Sebaliknya, model PPHN melalui Tap MPR memindahkan kendali atas program lima tahunan dari konstituen ke MPR, sehingga mereduksi esensi pemilihan umum langsung dan berisiko mereplika pelembagaan haluan negara pada masa Orde Baru. Model melalui UU memiliki konsekuensi serupa, dengan pemindahan kendali beralih ke DPR.

Implikasi serupa berlaku pada pos legitimasi eksekutif. Status *quo* saat ini mencerminkan pemurnian sistem presidensial di mana presiden memperoleh legitimasinya dari konstituen melalui pemilihan umum, dan secara tidak langsung melalui partai sebagai medium pencalonan. Dalam model di mana presiden tidak menentukan program lima tahunan, legitimasi tersebut terbelah kepada lembaga yang merumuskan dokumen programatis—baik MPR maupun DPR—karena presiden menjadi akuntabel terhadap capaian sasaran yang ditentukan oleh lembaga tersebut. Model PPHN dalam batang tubuh UUD 1945 kembali menjadi satu-satunya yang mampu mempertahankan fitur esensial ini.

Pada aspek keberlangsungan pemerintahan, seluruh model PPHN pada dasarnya bersifat persuasif dalam pengertian bahwa tidak ada mekanisme pemberhentian presiden atas dasar PPHN. Dengan demikian, hampir seluruh model PPHN mempertahankan fitur status quo dalam aspek ini. Pada aspek anggaran, kewenangan yang melekat pada presiden sebagai pemimpin pemerintahan namun disahkan melalui DPR dapat direplikasi dalam semua model haluan negara. Adapun pada aspek koreksi yudisial, hanya model PPHN melalui UU yang memungkinkan koreksi yudisial terhadap haluan negara, mengingat materi muatannya berkedudukan setara dengan UU. Dalam model lain, koreksi yudisial tidak dapat dilakukan karena haluan negara dimuat dalam produk hukum yang berkedudukan lebih tinggi dari UU, atau tidak relevan karena tidak ditetapkan.

Berdasarkan perbandingan tersebut, model PPHN dalam batang tubuh UUD 1945 adalah satu-satunya yang secara konsisten mempertahankan fitur-fitur esensial tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi. Dalam model ini, haluan negara berfungsi sebagai norma teleologi yang merumuskan tujuan akhir yang hendak dicapai negara beserta nilai-nilai yang menjadi landasannya—bukan sebagai dokumen perencanaan yang mengikat. Pemenuhannya diproyeksikan ke masa depan dan diharapkan tercapai secara gradual melalui proses politik demokratis konvensional, dengan peran sentral pengawasan oleh DPR dan DPD. Dengan konstruksi demikian, sasaran negara dapat diadakan tanpa melemahkan tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi.

Penutup

Efektivitas haluan negara tidak ditentukan oleh desain normatifnya, melainkan oleh konfigurasi kekuasaan di mana instrumen tersebut dioperasikan. Penelusuran historis menunjukkan bahwa tidak ada satu pun fase haluan negara yang dapat menopang klaim keberhasilan semata atas dasar keunggulan instrumennya. Pada masa Demokrasi Terpimpin, sentralitas Manipol-USDEK lebih bersumber dari struktur kekuasaan yang berpusat pada Soekarno ketimbang dari kualitas instrumen hukum itu sendiri, dan tidak berujung pada capaian pembangunan yang optimal. Pada masa Orde Baru, pembangunan berjalan melalui dua jalur yang bertolak belakang: jalur Repelita yang teknokratik dan jalur non-bujeter yang patrimonial. Justru jalur terakhir inilah, yang sepenuhnya berada di luar jangkauan Repelita sebagai turunan resmi GBHN, yang berulang kali mendisrupsi stabilitas, dari krisis utang Pertamina tahun 1975 hingga krisis finansial Asia 1997 yang mengakhiri Orde Baru. Keberlangsungan GBHN sendiri lebih merupakan produk dari sentralisasi kekuasaan Soeharto, minimnya otonomi daerah, dan jaringan patronase yang luas, bukan dari keunggulan normatif instrumen itu sendiri. Dengan demikian, narasi bahwa GBHN merupakan instrumen kesinambungan pembangunan adalah simplifikasi yang patut dipertanyakan.

Agenda amandemen UUD 1945 untuk menerapkan PPHN secara hitungan kursi memang memungkinkan, namun secara struktural tetap sulit. Pada setiap periode dalam tiga periode terakhir, estimasi dukungan tertinggi terhadap amandemen selalu melampaui ambang 50+1 anggota MPR, namun amandemen kelima tidak pernah terwujud. Hal ini setidaknya dapat dijelaskan oleh dua faktor. Pertama, wacana amandemen secara konsisten tersandera oleh agenda lain yang lebih kontroversial, utamanya wacana perpanjangan masa jabatan presiden yang membayangi proses pada tahun 2021-2023. Kedua, komitmen sebagian besar partai terhadap PPHN bersifat reaktif terhadap dinamika koalisi, bukan bertumpu pada agenda ideologis yang terinternalisasi. Hanya PDI Perjuangan dan Partai Gerindra yang memiliki basis dukungan formal yang terdokumentasi, masing-masing atas dasar identitas historis partai dan agenda restorasi konstitusi praamandemen. Perubahan posisi partai yang mengikuti rotasi koalisi tanpa penjelasan substantif mengindikasikan bahwa PPHN belum menjadi agenda prioritas dengan komitmen yang teruji. Proses navigasi kepentingan antarpolitik dalam amandemen, yang pada periode 2019-2024 tidak pernah mencapai titik kesepakatan, kemungkinan besar masih menjadi hambatan serupa pada periode ini.

Dalam hal bentuk, model PPHN yang paling banyak dieksplorasi justru yang paling bermasalah secara konstitusional dan paling berisiko bagi tatanan demokrasi pasca-Reformasi. Model PPHN melalui Tap MPR mengandung dua pergeseran fundamental dalam relasi ketatanegaraan. Pertama, kendali atas program pembangunan lima tahunan berpindah dari presiden terpilih beserta konstituennya ke tangan partai-partai di MPR, sehingga pemilihan presiden langsung tereduksi dari mekanisme pemberian mandat kebijakan menjadi sekadar mekanisme seleksi figur. Kedua, akuntabilitas politik menjadi kabur karena tanggung jawab atas capaian pembangunan tersebar antara

presiden sebagai pelaksana dan MPR sebagai penentu haluan, tanpa garis pertanggungjawaban yang tegas. Kedua pergeseran tersebut, dalam latar belakang sistem kepartaian yang padat modal dan rentan terhadap oligarki, berisiko menjadikan PPHN sebagai platform negosiasi kepentingan material antarpantai alih-alih sebagai panduan pembangunan nasional yang autentik. Berbagai upaya untuk menerapkan model Tap MPR tanpa amandemen, baik melalui revisi UU P3, revisi UU MD3, maupun konvensi ketatanegaraan, terbukti keliru secara doktrinal dan tidak dapat dibenarkan. Dari seluruh model yang tersedia, hanya PPHN dalam batang tubuh UUD 1945 yang bersifat aspiratif yang secara konsisten mempertahankan fitur-fitur esensial tatanan ketatanegaraan pasca-Reformasi, yakni dengan merumuskan tujuan negara tanpa mengalihkan kendali atas instrumen pencapaiannya dari ranah demokrasi elektoral.

Kajian ini berkesimpulan bahwa persoalan yang lebih mendasar bukan terletak pada ada atau tidaknya haluan negara, melainkan pada kondisi sistem politik yang akan mengoperasikannya. Selama partai politik beroperasi dalam ekosistem yang padat modal, terjauh dari basis konstituennya, dan insentif politiknya cenderung mengarah pada program-program berorientasi jangka pendek serta akumulasi kekayaan, haluan negara dalam bentuk apa pun akan mudah tersandera menjadi alat kepentingan elite ketimbang berfungsi sebagai panduan pembangunan yang bermakna bagi masyarakat luas. Dengan demikian, solusi atas persoalan tersebut tidak dapat berhenti pada eksplorasi model haluan negara semata, melainkan menuntut serangkaian reformasi yang lebih mendasar terhadap sistem politik Indonesia. Meskipun desain kelembagaan tetap turut menentukan derajat implikasinya, dalam kondisi politik saat ini, agenda restorasi haluan negara lebih tepat ditempatkan sebagai agenda jangka panjang.

Catatan Akhir

- 1 “Ahmad Muzani Akui Bahas PPHN Dengan Prabowo, Amandemen UUD 1945? - Nasional,” Bloomberg Technoz, 3 Desember 2025.
- 2 Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- 3 “Rindu GBHN muncul karena lemahnya sistem perencanaan pembangunan,” ANTARA News, 10 Juni 2016.
- 4 Kristian Endrianto, “Badan Pengkajian MPR: Jangan Sampai Ganti Presiden, Ganti Kebijakan.” Kompas.Com, 25 November 2019.
- 5 Devi Darmawan, “Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional,” *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi* Edisi 02 (Februari 2018): 71.
- 6 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.
- 7 Eric Stenly Holle, “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945,” *Jurnal Hukum Volkgeist* 1, no. 1 (2016); Dhafin Zhafran et al., “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Konsep Garis Besar Haluan Negara,” *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 8, no. 1 (2025): 59–77.
- 8 Mei Susanto, “Konstitusi dan Pembangunan,” *Padjadjaran Law Review* 5, no. 1 (2017); Lailani Sungkar dan Wicaksana Dramanda, “Mencari Desain Pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara: Belajar Dari Brazil,” *Jurnal Majelis* 06 (2022).
- 9 Tarunabh Khaitan, “Constitutional Directives: Morally-Committed Political Constitutionalism,” *The Modern Law Review* 82, no. 4 (2019): 612–15.
- 10 *Diolah dari berbagai sumber terbuka.*
- 11 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1978), 116.
- 12 Guy J. Pauker, “Indonesia’s Eight-Year Development Plan,” *Ekistics* 13, no. 80 (1962): 125.
- 13 Farabi Fakhri, “The Indonesian Elite and Its Authority,” in *Authoritarian Modernization in Indonesia’s Early Independence Period, The Foundation of the New Order State (1950-1965)* (Leiden: Brill, 2020).
- 14 Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 116.
- 15 Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 115; K. D. Thomas dan J. Panglaykim, “Indonesia’s Development Cabinet, Background to Current Problems and the Five Year Plan,” *Asian Survey* 9, no. 4 (1969), 225–6.
- 16 Farabi Fakhri, “Economic Planning during the Guided Democracy,” dalam *Authoritarian Modernization in Indonesia’s Early Independence Period, The Foundation of the New Order State (1950-1965)* (Leiden: Brill, 2020), 169.

- 17 Pauker, "Indonesia's Eight-Year Development Plan," 125.
- 18 Justus M. van der Kroef, "An Indonesian Ideological Lexicon," *Asian Survey* 2, no. 5 (1962): 26.
- 19 Sintesis dirumuskan berdasarkan kepada pidato Presiden Soekarno "Penemuan Kembali Revolusi Kita," 17 Agustus 1959.
- 20 Herbert Feith, "Indonesia's Political Symbols and Their Wielders," *World Politics* 16, no. 1 (1963): 79–97.
- 21 Fakih, "Economic Planning during the Guided Democracy," 171.
- 22 Kroef berargumentasi bahwa kegagalan demokrasi liberal di Indonesia mentransformasi partai politik menjadi kelompok persaingan elite, menciptakan vakum politik yang kemudian diisi oleh kekuasaan karismatik Soekarno yang memprioritaskan kesatuan nasional. Lebih lanjut: Justus M. Van Der Kroef, "The Changing Pattern of Indonesia's Representative Government," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 26, no. 2 (1960): 215–40.
- 23 Jose Arsenio Torres, "The Political Ideology of Guided Democracy," *The Review of Politics* 25, no. 1 (1963): 44–48; Feith, "Indonesia's Political Symbols and Their Wielders," 88.
- 24 Fakih, "Economic Planning during the Guided Democracy," 172–78.
- 25 Pauker, "Indonesia's Eight-Year Development Plan," 115.
- 26 T. K. Tan, "Indonesia's Guided Economy and Its Implementation: 1959-1965," *The Australian Quarterly* 38, no. 2 (1966): 17.
- 27 Fakih, "Economic Planning during the Guided Democracy," 178.
- 28 Pauker, "Indonesia's Eight-Year Development Plan," 120.
- 29 Pauker, "Indonesia's Eight-Year Development Plan," 117.
- 30 Tujuan Pembangunan adalah untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, merdeka, berdaulat, bersatu, aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai. Landasan Pembangunan adalah Pancasila dan UUD 1945. Asas-asas Pembangunan meliputi asas kemanfaatan, usaha bersama dan kekeluargaan, demokrasi Pancasila, adil dan merata, dan keseimbangan. Modal dasar meliputi kemerdekaan, kedudukan geografis, kekayaan alam, jumlah penduduk, modal rohaniah, modal budaya, dan potensi bangsa.
- 31 Penjabaran dari Pelita akan disusun dalam sebuah Keputusan Presiden yang disebut sebagai Repelita.
- 32 Berbeda dengan Bappenas pada masa Demokrasi Terpimpin yang merupakan lembaga perencanaan pengganti Depernas setelah ketidakberhasilannya.
- 33 Dalam merancang program-programnya, para ekonom di dalam pemerintahan bekerja dalam konteks politik yang membuat mereka sangat bergantung pada dukungan Presiden Soeharto. Ruang gerak teknokrasi tidak berdiri otonom, melainkan ditopang oleh otoritas politik presiden sebagai pusat kekuasaan. Lebih lanjut: Thomas dan Panglaykim, "Indonesia's Development Cabinet,

Background to Current Problems and the Five Year Plan,” 225–6. Meskipun demikian, beberapa ahli seperti Vedi R. Hadiz melihat otonomi teknokrat pada periode sebagai mitos, dan bahwa otonomi tersebut hanya diberikan ketika terjadi krisis ekonomi. Vedi R. Hadiz, wawancara oleh Pasha Nur Fauzan, 6 Februari 2026. Kajian ini memandang bahwa meski dalam derajat yang minimum secara absolut, pemberian otonomi tersebut layak disebut atas dasar perbedaan secara komparatif terhadap rezim demokrasi dipimpin yang menstrukturkan Depernas secara korporatis sehingga mempengaruhi operasi dan capaian lembaga tersebut.

- 34 Norman Joshua, “The Failure of Indonesia’s State Oil Monopoly: The Pertamina Crisis of 1975-1978,” *EDGS Working Paper Number 37* (Evanston: Northwestern University, 2016), 18–21.
- 35 Joshua, “The Failure of Indonesia’s State Oil Monopoly,” 28–31.
- 36 William E. James, “Lessons from Development of the Indonesian Economy,” *Education About Asia* 5, no. 1 (Spring 2000): 33.
- 37 James, “Lessons from Development of the Indonesian Economy,” 33.
- 38 Harold Crouch, “Patrimonialism and Military Rule in Indonesia,” *World Politics* 31, no. 4 (1979): 575.
- 39 Budy P. Resosudarmo dan Ari Kuncoro, “The Political Economy of Indonesian Economic Reforms: 1983–2000,” *Oxford Development Studies* 34, no. 3 (2006): 344–53.
- 40 William Ascher, “From Oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Development Financing in Indonesia,” *Indonesia* 65 (April 1998): 37.
- 41 BUMN seperti Pertamina pernah berperan penting sebagai badan pembangunan non-bujeter Presiden yang diberikan tugas untuk mengerjakan proyek-proyek yang tidak didukung atau tidak dapat dilakukan melalui jalur Bappenas dan Kemenkeu. Setelah krisis utang Pertamina dan tata kelola perusahaan diperbaiki, sumber pendanaan tersebut bergeser ke sektor kehutanan. Sepanjang tahun 1970-80an, biaya konsesi kehutanan ditetapkan secara rendah untuk para penembang swasta. Sebagai gantinya, pengusaha swasta wajib mengalokasikan sebagian keuntungannya untuk mendanai proyek-proyek prioritas Presiden. Lebih lanjut: William Ascher, “From Oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Development Financing in Indonesia,” *Indonesia* 65 (April 1998): 37–8; Philip Barnes, *Indonesia: The Political Economy of Energy* (Oxford: Oxford University Press, 1955): 151.
- 42 Dari hasil perbandingan dokumen oleh tim peneliti, GBHN Orde Baru kemungkinan menjadikan PPNSB sebagai patokan. Secara struktur dokumen, GBHN Orde Baru memiliki kemiripan dengan Tap MPRS Nomor II/1960 tentang PPNSB yang juga terdiri dari perincian program dan arah kebijakan tiap-tiap sektor yang berlaku untuk periode delapan tahun. Namun PPNSB, alih-alih GBHN, pada dasarnya merupakan dokumen perencanaan Demokrasi Terpimpin.
- 43 Ascher, “From Oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Development

Financing in Indonesia,” 37.

- 44 Konfigurasi dua jalur, di sisi lain adalah tatanan yang cukup baik untuk melestarikan struktur kekuasaan Soeharto.
- 45 John Bresnan, *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*, Studies of the East Asian Institute (New York: Columbia University Press, 1993), 166–89.
- 46 Donald I. Hertzmark, *Pertamina: Indonesia's State-Owned Oil Company* (The James A. Baker III Institute for Public Policy, n.d.), 12. Setelah krisis utang, pengelolaan Pertamina direformasi, utang luar negeri Pertamina wajib melalui otorisasi Bank Indonesia. Sumber pembiayaan dana non-bujeter bergeser ke sektor kayu dan perhutanan. Beberapa proyek pembangunan yang dibiayai oleh sektor ini di antaranya adalah Chandra Asri Petrochemical, monorel TMII, pengembangan pesawat N-250/N-2130 (IPTN), pembukaan lahan program transmigrasi, dan proyek lahan gambut di Kalimantan Tengah.
- 47 Resosudarmo dan Kuncoro, “The Political Economy of Indonesian Economic Reforms,” 353.
- 48 Indeks kewenangan daerah dihitung dengan memperhatikan dua indikator, yaitu indikator pemerintahan sendiri (*self-rule*) yang mengukur kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah terhadap penduduk yang tinggal di wilayah tersebut, serta indikator kewenangan terbagi (*shared-rule*) yang mengukur kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah atau perwakilannya di seluruh wilayah negara, lebih lanjut: Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman-Osterkatz, Sara Niedzwiecki dan Sarah Shair-Rosenfield, *Measuring Regional Authority. Volume I. A postfunctionalist theory of governance*. (Oxford: Oxford University Press, 2016).
- 49 Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), 468.
- 50 Pasal 45 Konstitusi Irlandia Tahun 1937; Pasal 36 s.d. Pasal 51 Konstitusi India Tahun 1949; Pasal 170 s.d. Pasal 232 Konstitusi Brazil Tahun 1988.
- 51 “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”
- 52 “Bamsoet paparkan penyusunan PPHN tanpa amandemen,” Antara News, 29 Maret 2023.
- 53 “PKS Ungkap Kajian PPHN Sudah Rampung, Opsi Amendemen Menguat,” CNN Indonesia 7 Desember 2025.
- 54 David Kosař dan Attila Vincze, “Constitutional Conventions Concerning the Judiciary beyond the Common Law,” *German Law Journal* 24, no. 8 (2023): 1503–19.

- 55 “Rakernas PDIP: Megawati Akan Kembalikan Fungsi MPR Atur GBHN,” Tempo, 10 Januari 2016.
- 56 Data ini diolah berdasarkan pemantauan media terhadap 82 pemberitaan daring mengenai haluan negara dan amandemen UUD 1945. Karena itu, temuan yang disajikan tidak dimaksudkan sebagai representasi sikap resmi partai politik, melainkan sebagai gambaran tentang bagaimana elite partai mengartikulasikan dan memosisikan diri dalam wacana tersebut di ruang publik. Kecenderungan tahunan merepresentasikan kecenderungan posisi partai politik dalam wacana tersebut yang ditandai dengan munculnya pernyataan-pernyataan yang dapat diobservasi di media. Dalam pengumpulan data, terdapat tahun-tahun di mana partai politik tidak mengeluarkan pernyataan mengenai haluan negara dan amandemen. Dalam hal partai politik tidak menyatakan secara eksplisit, digunakan data tahun sebelumnya hingga paling banyak dua tahun. Klasifikasi “Terbuka” mencakup posisi mendukung hingga tidak menolak secara eksplisit agenda haluan negara dan/atau amandemen UUD 1945. Klasifikasi “Kritis” mencakup posisi menolak hingga sikap skeptis seperti mempertanyakan agenda haluan negara dan/atau amandemen UUD 1945. Visualisasi bagan tersebut dibuat menggunakan Claude.
- 57 Merupakan sumber paling dekat yang dapat dirujuk sebagai sikap resmi partai politik dalam wacana haluan negara dan amandemen UUD 1945.
- 58 Marcus Mietzner, wawancara oleh Pasha Nur Fauzan, 2 Februari 2026.
- 59 Lihat: MPR RI, Jurnal Majelis: Urgensi Pokok-pokok Haluan Negara untuk Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah, Edisi 12 (Desember 2018); kemudian ditindaklanjuti dalam: Gibran Maulana Ibrahim, “Ketua MPR Sahkan 2 Panitia Ad Hoc di Sidang Tahunan,” detikNews, 16 Agustus 2018.
- 60 Mietzner, wawancara oleh Pasha Nur Fauzan, 2 Februari 2026.
- 61 “Megawati tegaskan posisi PDIP atas Pemerintah Jokowi,” BBC News Indonesia, 9 April 2015.
- 62 “Megawati: PNSB Bukan Kepentingan PDIP,” Liputan6.com, 13 Januari 2016; “Megawati: Pembangunan Semesta Berencana Sebagai Haluan Negara,” ANTARA News, 30 Maret 2016; “Rakernas PDIP: Megawati Akan Kembalikan Fungsi MPR Atur GBHN,” Tempo.co, 10 Januari 2016.
- 63 Perhitungan perkiraan dukungan dihitung berdasarkan pada peninjauan media terhadap sikap partai politik.
- 64 Mietzner, wawancara oleh Pasha Nur Fauzan, 2 Februari 2026.
- 65 “Koalisi MBG Watch Ajukan Uji Materi UU APBN 2026 ke Mahkamah Konstitusi: Soroti Penyalahgunaan Anggaran Program MBG,” *Transparency International Indonesia*, 10 Maret 2026.
- 66 Mietzner, wawancara oleh Pasha Nur Fauzan, 2 Februari 2026.
- 67 Lebih lanjut lihat: Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford Constitutional Theory (Oxford University Press, 2017).

- 68 Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments*.
- 69 Vedi R. Hadiz, wawancara oleh Pasha Nur Fauzan, 2 Februari 2026.
- 70 Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan perubahan.
- 71 Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan perubahan. Meski begitu, melalui Putusan MK Nomor 116/PUU-XXI/2023, besaran ambang batas parlemen 4% hanya konstitusional pada pemilu tahun 2024, dan pembentuk undang-undang diperintahkan untuk memformulasikan ulang ketentuan tersebut pada pemilu tahun 2029.
- 72 Pasal 35 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan perubahan.
- 73 Pasal 237 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan perubahan.
- 74 Pasal 241 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan perubahan.
- 75 “Peringatan Hakordia 2025: Pemberantasan Korupsi di Titik Minus, Lingkungan Dan Warga Jadi Korban | ICW,” diakses 12 Maret 2026.
- 76 Vedi R. Hadiz & Richard Robison, “*The Political Economy and the Reorganization of Power in Indonesia*,” *Indonesia* 96 (Oktober 2013): 54.
- 77 Hadiz dan Robison, “*The Political Economy*,” 39.
- 78 Hadiz dan Robison, “*The Political Economy*,” 44.
- 79 Definisi dan pengukuran keempat indeks ini merujuk pada konsep dan metodologi Varieties of Democracy (V-Dem). (1) Indeks Aturan Neopatrimonial mengukur sejauh mana kekuasaan politik dijalankan secara personalistik, di mana pemimpin memanfaatkan institusi formal dan aparaturnya untuk mendistribusikan sumber daya demi loyalitas politik kroninya, mengaburkan batas antara kepentingan publik dan privat. (2) Indeks Presidensialisme mengukur konsentrasi kekuasaan di tangan kepala eksekutif yang bertindak tanpa sistem pengawasan yang memadai dari lembaga legislatif maupun yudikatif. (3) Korupsi Rezim berfokus pada korupsi politik tingkat tinggi (kepala negara, menteri, pejabat tinggi), mencakup penyuapan dan penggelapan kas negara demi kelanggengan politik atau keuntungan finansial. (4) Indeks Klientisme mengukur sejauh mana relasi antara politisi dan pemilih didorong oleh distribusi sumber daya yang bersyarat (seperti politik uang, sembako, atau jabatan) yang ditukar dengan dukungan politik elektoral. Michael Coppedge, et al. *V-Dem Codebook v14* (Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024).
- 80 Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 52–4.

Ucapan Terima Kasih

Kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua mitra bestari atas masukan dan komentar berharga dalam mematangkan Cakrawala Strategis ini. Dr. Charles Simabura memberikan catatan kritis yang komprehensif, mulai dari saran pengayaan metodologi melalui studi komparatif dengan negara-negara yang memiliki model perencanaan serupa, hingga penegasan mengenai tantangan struktural ketatanegaraan dalam upaya pelembagaan PPHN pada era pascaamandemen. Beliau juga menyoroti pentingnya menelaah konfigurasi dan kepentingan politik di balik wacana PPHN, serta menggarisbawahi bahwa konstitusi dan UU Perencanaan Pembangunan Nasional sejatinya telah menyediakan kerangka haluan negara yang lebih fleksibel, demokratis, dan sesuai dengan dinamika pemilihan umum. Kami sepakat bahwa muatan UUD 1945 dapat dirujuk secara langsung sebagai arahan ketatanegaraan melalui mekanisme tripartit yang melibatkan Presiden, DPR, dan DPD. Pada saat yang sama, kami juga membuka ruang bahwa dalam konteks tertentu, kebutuhan akan penormaan panduan baru di dalam batang tubuh konstitusi tetap menjadi sebuah kemungkinan yang layak dikaji lebih lanjut.

Sementara itu, Prof. Susi Dwi Harijanti, Ph.D. memberikan kontribusi substantif dengan menempatkan kajian ini dalam peta riset yang lebih luas, khususnya dalam kaitannya dengan tiga rumusan persoalan mendasar seputar haluan negara: materi muatan, kaidah pelaksanaan, dan kaidah penegakan. Beliau mendorong pendalaman analisis pada sejumlah aspek, di antaranya karakter Indonesia sebagai negara perencana, relevansi konsep *staatsidee*. Beliau juga mengusulkan penyesuaian sistematika penulisan guna memperkuat koherensi dan alur argumen kajian. Kami menyadari bahwa pertanyaan-pertanyaan mengenai *staatsidee*, karakter Indonesia sebagai negara perencana, hingga dasar konstitusional UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan persoalan yang penting dan memiliki konsekuensi mendasar terhadap posisi perencanaan dalam kerangka ketatanegaraan Indonesia. Namun demikian, persoalan-persoalan tersebut belum dapat dialamatkan secara langsung dalam kajian ini dan kiranya memerlukan penelitian tersendiri yang lebih terfokus.

Masukan dari kedua mitra bestari tersebut tidak hanya memperkuat argumen yang telah disusun, tetapi juga memperkaya analisis dan membuka cakrawala pengembangan kajian ke depan. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada Perpustakaan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) atas kemudahan akses terhadap dokumen-dokumen perencanaan yang sangat berharga, mencakup arsip dari masa Demokrasi Liberal hingga dokumen Repelita era Orde Baru, yang menjadi salah satu sumber primer penting dalam penyusunan kajian ini.