

BAB V

REVOLUTIEGRONDWET, DEKOLONISASI DAN PEMBANGUNAN

Pada bagian ini akan dibicarakan tentang pelaksanaan UUD 1945 sebagai *Revolutiegrondwet* dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia sepanjang sejarah berdirinya Republik Indonesia. Secara garis besar pembahasan akan dibagi ke dalam empat periode, yakni periode berlakunya UUD 1945 pada awal kemerdekaan (1945-1949), periode Konstitusi RIS dan UUD 1950 (1949-1959), dan periode berlakunya UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (1959-1999).

Di dalam setiap periode tersebut terdapat beberapa rezim pemerintahan berkuasa yang mempengaruhi watak pelaksanaan UUD 1945. Setiap rezim pemerintahan mengembangkan sistem pemerintahan tersendiri berdasarkan penafsiran atas UUD 1945. Oleh karena itu, selama masa awal kemerdekaan muncul sistem pemerintahan presidensial dan demokrasi parlementer dengan dasar UUD yang sama. Kemudian setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 muncul sistem pemerintahan yang berwatak otokratis pada masa berkuasanya Soekarno dan Soeharto. Tetapi, selepas kedua rezim otokratis itu berlaku sistem demokratis selama rezim BJ Habibie berkuasa.

Sepanjang berkuasanya rezim-rezim tersebut UUD 1945 memiliki fungsi yang sangat strategis untuk mengubah sistem sosial dan politik masyarakat Indonesia dari sistem kolonial menjadi sistem nasional. Fungsi sosial UUD 1945 itu ditentukan secara normatif oleh materi muatan UUD

1945 sendiri. Namun, secara sosiologis fungsi sosial tersebut berinteraksi dan berdialektika dengan kepentingan politik dan sosial-ekonomi rezim yang berkuasa.

Sesuai dengan landasan teori yang telah disampaikan sebelumnya, analisis atas fungsi sosial dari UUD 1945 tersebut akan dilakukan dengan menggunakan teori mobilisasi hukum dari Donald J. Black. Seperti sudah diungkapkan, teori mobilisasi hukum membagi dua model proses mobilisasi hukum yang bersifat reaktif dan proaktif. Kedua proses tersebut bekerja dalam struktur mobilisasi hukum yang meliputi: penyelidikan hukum, ketersediaan hukum, organisasi diskresi, dan perubahan hukum.

Secara substansial UUD 1945 memiliki kerangka bekerja dalam proses mobilisasi hukum yang bersifat reaktif. Hal itu terlihat dari adanya ketentuan ekonomi dan kesejahteraan umum yang terdapat dalam pasal-pasal UUD 1945. Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menyebutkan bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan.” Frase “perekonomian disusun” secara normatif memerintahkan adanya perencanaan dalam kehidupan ekonomi nasional. Sementara itu frase “usaha bersama atas dasar kekeluargaan” menunjukkan adanya kolektivitas dalam penyusunan rencana ekonomi.

Perintah normatif tersebut secara struktural diwujudkan dalam lembaga MPR dengan model pengambilan putusannya yang bersifat kolektif dan memiliki kewenangan untuk menyusun rencana ekonomi nasional melalui GBHN. Perencanaan ekonomi yang disusun secara kolektif oleh MPR dalam GBHN itu kemudian harus dilaksanakan sebagai program kebijakan negara oleh Presiden RI, sehingga Presiden tidak melaksanakan program kebijakan

yang disusun oleh partainya melainkan melaksanakan keputusan bersama yang dibuat oleh seluruh anggota MPR. Dengan demikian, program kebijakan pemerintah bisa berkesinambungan dan memiliki tujuan jangka panjang bagi pembentukan suatu sistem sosial politik yang dikehendaki oleh konstitusi.

Adanya perencanaan kebijakan negara menunjukkan bahwa UUD 1945 bukan hanya bertujuan untuk menciptakan ketertiban tetapi untuk mengendalikan perubahan masyarakat ke arah tujuan tertentu. Mengacu pada teori mobilisasi hukum dari Donald J. Black, model yang terkandung dalam UUD 1945 itu adalah model kesejahteraan sosial. Sesuai dengan model hukum kesejahteraan sosial, pengendalian sosial itu dilakukan agar negara mampu melayani kebutuhan dan kepentingan seluruh masyarakat sehingga terwujud kesejahteraan sosial. Dalam kaitan itu, pengorganisasian diskresi dilakukan untuk melakukan afirmasi secara terukur pada kelas sosial tertentu agar pada titik tertentu tercapai kesetaraan sosial-ekonomi secara relatif.

Dalam kaitan dengan UUD 1945 sebagai UUD revolusi, pada dasarnya hukum – dalam hal ini UUD 1945 – adalah instrumen perubahan dan objek perubahan sekaligus. Tetapi secara umum hukum dapat difungsikan sebagai instrumen revolusioner yang berdampak pada perubahan secara revolusioner terhadap sistem aturan dan institusi hukum.⁶⁵ Dalam ungkapan Massell, fungsi hukum revolusioner seperti itu terkait dengan upaya rekayasa sosial melalui instrumen hukum.⁶⁶ Dalam konteks ini, hukum dimobilisasi untuk melakukan perubahan politik dan sosial secara besar-besaran hingga

⁶⁵ Michael Barkun, "Law and Social Revolution: Millenarianism and the Legal System," dalam *Law and Society Review*, Volume 6, Number 1/Agustus 1971, hlm. 114.

⁶⁶ Gregory J. Massell, "Law as an Instrument of Revolutionary Change in a Traditional Milieu: The Case of Soviet Central Asia," dalam *Law and Society Review*, Volume II, Number 2, February 1968, hlm. 193.

mencapai tujuan revolusi nasional dan sosial. Revolusi nasional berkenaan dengan dekolonisasi negara Indonesia dari negara kolonial menjadi negara nasional, sedangkan revolusi sosial berkenaan dengan perubahan sistem sosial-ekonomi dari sistem kapitalistik menjadi sistem sosial-ekonomi yang berwatak sosialis.

A. Antara Nasionalisme dan Demokrasi

Salah satu problem pertama yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia yang dipimpin oleh dwi-tunggal Soekarno-Hatta adalah melaksanakan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Pada Aturan Peralihan itu disebutkan bahwa sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut UUD 1945, maka segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Ketentuan tersebut dikuatkan oleh Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyebutkan selama enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam UUD 1945. Jadi, sejak bulan Agustus 1945 sampai Februari 1946 segala kekuasaan pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden Soekarno. Sesuai ketentuan Aturan Peralihan Presiden hanya dibantu oleh sebuah komite nasional.

Atas dasar ketentuan tersebut pada saat pelantikan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) tanggal 29 Agustus 1945 Presiden Soekarno mengatakan:

Dalam masa peralihan, disebutkan bahwa sebelum ada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka kekuasaan adalah di tangan Presiden, maka teranglah seterangnya bahwa kedaulatan rakyat pada waktu itu adalah di tangan Presiden semata-mata dan Komite Nasional adalah

pembantu dan pesuruhnya saja. Keadaan itu kalau dilihat sepintas lalu sebenarnya bertentangan dengan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar yang mengatakan Kedaulatan Rakyat adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi jika mengingat Aturan Tambahan ayat (1) yang berbunyi “Dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan Undang-Undang Dasar”, maka mengertilah kita bahwa pada waktu tersebut di atas kedaulatan ada di tangan Presiden.⁶⁷

Dalam pidatonya itu, Presiden Soekarno secara jelas mengungkapkan penafsirannya atas ketentuan Aturan Peralihan UUD 1945 dengan mengatakan, bahwa sebelum terbentuk MPR maka “seluruh kedaulatan rakyat adalah berada di tangan Presiden semata-mata dan Komite Nasional adalah pembantu dan pesuruhnya saja”. Presiden Soekarno sendiri menyadari bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Tetapi, kekuasaan absolut itu dibatasi oleh waktu sehingga tetap bersifat terbatas. Secara teoretis kekuasaan absolut terbatas yang dimiliki oleh Presiden Soekarno pada waktu itu merupakan suatu kediktatoran konstitusional (*constitutional dictatorship*).⁶⁸

Sekalipun demikian, kediktatoran konstitusional tersebut tetap saja menimbulkan ketegangan dan ketidakpuasan di kalangan para pemimpin politik pada waktu itu, terutama di kalangan anggota KNIP. Keadaan itu terjadi karena menurut Presiden Soekarno KNIP hanya berperan sebagai “pembantu

⁶⁷ Sebagaimana dikutip oleh Moh. Tolchah Mansoer *op. cit.*, hlm. 127. Koesnodiprodo mencatat adanya Nasihat Presiden pada pelantikan Komite Nasional Pusat yang di antaranya menyatakan: “Di dalam masa peralihan,” begitu kata beliau “disebutkan, bahwa sebelum ada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka kekuasaan adalah di tangan Presiden.” Koesnodiprodo, *op. cit.*, hlm. 122.

⁶⁸ Mark N. Hagopian, *Regimes, Movements, and Ideologies*, Longman: New York/London, 1978, hlm. 49-50. Pada masa Romawi Kediktatoran konstitusional dibatasi oleh dua cara: (1) jangka waktu berlakunya – maksimum 6 (enam) bulan; dan (2) ruang lingkup – tidak dapat mengubah struktur pemerintahan.

dan pesuruh Presiden saja”. Diposisikan seperti itu membuat KNIP hanya bertugas atas dasar perintah Presiden semata, terbatas pada tugas-tugas yang bersifat administratif.⁶⁹ Ketidakpuasan juga meningkat karena timbul tanda-tanda yang memberi kesan Pemerintah berkeinginan mempertahankan kekuasaannya secara diktatorial dengan mendasarkan pada sistem partai tunggal, yakni PNI yang dibentuk dari hasil perubahan Pusat Tenaga Rakyat (Putera) yang didirikan semasa pendudukan Jepang.⁷⁰

Keadaan tegang seperti itu melahirkan gerakan-gerakan yang berujung pada keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang berisi sebelum MPR dan DPR terbentuk, KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN.⁷¹ Maklumat ini mengakibatkan perubahan fundamental terhadap kedudukan KNIP yang masih diatur berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

Berkenaan dengan tugas menetapkan GBHN, penjelasan KNIP pada tanggal 20 Oktober 1945 menyatakan:

Badan Pekerja berkewajiban dan berhak: turut menetapkan GBHN. Ini berarti, bahwa Badan Pekerja bersama-sama dengan Presiden menetapkan GBHN. Badan Pekerja tidak berhak turut campur dalam kebijaksanaan (*dagelijks beleid*) Pemerintah sehari-hari. Ini tetap di tangan Presiden semata-mata.⁷²

Adanya kewenangan untuk “turut menetapkan GBHN” menunjukkan bahwa secara formal KNIP sejak tanggal 16 Oktober 1945 telah berfungsi

⁶⁹ Moh. Tolchah Mansoer, *ibid.*, hlm. 127 dan 130.

⁷⁰ *Supra*, hlm. 248.

⁷¹ *Supra*, hlm. 248-149. Maklumat Wakil Presiden No. X, tanggal 16 Oktober 1945, *Berita Republik Indonesia*, Tahun I, No. 2, hlm. 10.

⁷² Penjelasan Maklumat Wakil Presiden No. X, tanggal 20 Oktober 1945, *Berita Republik Indonesia*, Tahun I, No. 1, hlm. 3.

untuk sebagian sebagai MPR. Secara kelembagaan dalam konteks *Revolutiegrondwet* hal itu mengandung arti bahwa sekalipun UUD 1945 menetapkan bahwa MPR akan dibentuk enam bulan setelah berakhirnya Perang Asia Timur Raya namun telah ada upaya yang kuat untuk segera memfungsikan MPR sebagai lembaga yang berperan dalam proses perubahan secara revolusioner keadaan sosial ekonomi Indonesia. Penekanan pada kewenangan KNIP dalam penetapan GBHN menegaskan bahwa pada saat itu sudah muncul keinginan kuat untuk memulai perencanaan dalam mengubah secara revolusioner sistem sosial-ekonomi masyarakat Indonesia dari sistem kapitalis kepada sistem sosial-ekonomi yang berwatak keadilan sosial.

Namun demikian, perubahan ke arah pemanfaatan KNIP sebagai lembaga MPR dalam penetapan GBHN tidak berlangsung lama. Perubahan politik justru mengarah pada perubahan sistem pemerintahan yang mengubah secara fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut terjadi pada tanggal 14 November 1945 dengan keluarnya Maklumat Pemerintah yang melahirkan adanya pertanggungjawaban menteri kepada parlemen sehingga Presiden tidak lagi memiliki kekuasaan dalam bidang pemerintahan secara nyata dan hanya menjadi Kepala Negara yang bersifat simbolik. Berlakunya sistem pertanggungjawaban menteri tersebut menyebabkan perubahan sistem pemerintahan dari sistem semi-presidensial menjadi kabinet parlementer. Dengan perubahan tersebut Presiden Soekarno meletakkan jabatannya sebagai pemimpin pemerintahan (eksekutif) dan menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Sutan Sjahrir sebagai Perdana Menteri.

Melihat latar belakang politisnya, perubahan tersebut dipicu oleh posisi Presiden Soekarno dan kabinet RI pertama yang dipandang dipengaruhi oleh fasisme Jepang karena – kecuali Amir Sjarifuddin – didominasi oleh orang-orang yang pernah memegang jabatan-jabatan senior dalam pemerintahan pendudukan Jepang atau setidaknya telah memainkan peran sebagai penasihat dalam rezim pendudukan Jepang.⁷³ Komposisi kabinet yang didominasi orang-orang yang dituduh kolaborator Jepang itu dipandang menguntungkan karena dapat menjamin kesinambungan pemerintahan dan untuk sementara dapat menghindari bentrokan dengan Jepang.⁷⁴

Tetapi bagi kelompok Sutan Sjahrir kepemimpinan Soekarno dan kabinetnya justru tidak mencerminkan semangat revolusi karena masih dipengaruhi elemen-elemen fasisme Jepang. Revolusi dalam pandangan Sjahrir bermakna ke dalam bersifat kerakyatan (demokrasi) dan revolusi sosial, sedangkan ke luar bersifat revolusi nasional. Kekurangpahaman akan kedua watak revolusi itu menyebabkan ke dalam pun bersifat revolusi nasional, sehingga sistem pemerintahan semata-mata bersendi pada nasionalisme yang dalam pandangan Sjahrir dapat terjerumus ke dalam fasisme. Oleh karena itulah, setelah terbentuk negara Indonesia pemerintah harus disusun berdasarkan demokrasi untuk mewujudkan revolusi sosial. Demokrasi sebagai perwujudan revolusi sosial merupakan upaya untuk mengikis feodalisme dan kapitalisme.⁷⁵ Dalam konteks itulah perubahan sistem pemerintahan dari semi-presidensial kepada parlementer dipandang

⁷³ J.D. Legge, *Kaum Intelektual dan Perjuangan Kemerdekaan Peranan Kelompok Sjahrir*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2003, hlm. 178; Rosihan Anwar, *Soebadio Sastrosatomo Pengemban Misi Politik*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995, hlm. 86-87; Kasman Singadimedjo, *Hidup Itu Berjuang*, Jakarta: Bulan Bintang, 1982, hlm. 141.

⁷⁴ J.D. Legge, *ibid.*, hlm. 179.

⁷⁵ Rosihan Anwar, *ibid.*, hlm. 92.

sebagai bagian dari upaya mewujudkan revolusi sosial dalam bentuknya berupa sistem demokrasi.

Secara ideologis, perubahan sistem pemerintahan itu mencerminkan pertarungan antara golongan Islam dan kebangsaan pimpinan Soekarno-Hatta yang terlibat dalam perumusan UUD 1945 melawan golongan sosialis pimpinan Sjahrir yang tidak melibatkan diri dalam perumusan UUD 1945 karena menolak bekerja sama dengan pemerintahan pendudukan Jepang yang berwatak fasis. Dengan berlakunya sistem parlementer murni, maka golongan sosialis berhasil mendominasi pemerintahan baik di legislatif maupun eksekutif.

Dalam hal ini, ungkapan Ketua KNIP pertama, yakni Kasman Singadimedjo, sangat tepat untuk melukiskan situasi konflik ideologis waktu itu. Dalam memoarnya Kasman menulis:

Jabatan sebagai Ketua KNIP dilepaskannya bukan karena apa-apa, melainkan karena dirobahnya pikiran politik di waktu itu, dari jalur konstitusi UUD 1945 dengan pemerintahan Presidentil, menjadi lebih mementingkan demokrasi daripada nasionalisme yang diambil dari gagasan Sutan Sjahrir, seperti yang dituangkan dalam buku-kecilnya "Perjuangan Kita".⁷⁶

Dengan latar belakang politik dan ideologi tersebut tampak bahwa perubahan sistem pemerintahan yang dimotori oleh Sjahrir memandang sistem pemerintahan dalam UUD 1945 sebagai sistem yang tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi sehingga tidak dapat mewujudkan revolusi sosial rakyat Indonesia. Lebih jauh lagi, UUD 1945 sendiri dipandang banyak dipengaruhi fasisme Jepang karena disusun oleh golongan politik yang pernah terlibat dalam pemerintahan selama pendudukan Jepang. Tak

⁷⁶ Kasman Singadimedjo, *op. cit.*, hlm. 143.

heran bila Sjahrir menilai bahwa sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lebih banyak mencerminkan semangat revolusi nasional yang baginya dapat terjerumus ke dalam semangat nasionalisme sempit yang berujung pada fasisme. Dalam perkataan sebaliknya sistem parlementer murni dipandang lebih mencerminkan nilai-nilai demokrasi sehingga dengan demikian dapat mewujudkan tujuan revolusi sosial rakyat Indonesia, sementara sistem menurut UUD 1945 tidak dapat mewujudkan revolusi sosial karena dipengaruhi oleh paham nasionalisme-fasis.

Dengan demikian, UUD 1945 dalam pandangan Sjahrir belum mencerminkan sepenuhnya revolusi Indonesia yang berwatak revolusi nasional dan revolusi sosial, sehingga tidak dapat menjadi *Revolutiegrondwet*. Kandungan UUD 1945 baru mencerminkan watak revolusi nasional dan tidak dapat mewujudkan revolusi sosial karena tidak mengandung nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu, untuk mewujudkan revolusi sosial perlu dilakukan perubahan sistem pemerintahan menjadi lebih demokratis yang didefinisikan oleh Sjahrir sebagai perubahan ke arah sistem parlementer murni.

Perubahan sistem pemerintahan itu jelas menghilangkan supremasi MPR serta keberadaan GBHN yang oleh para perumus UUD 1945 dipandang sebagai instrumen kelembagaan untuk mewujudkan revolusi sosial. Dalam perspektif UUD 1945, supremasi MPR dan keberadaan GBHN merupakan pantulan dari watak kolektivistik yang mendasari paham negara kesejahteraan. Revolusi sosial menurut UUD 1945 adalah dalam konteks kolektivisme dan negara kesejahteraan sehingga melalui instrumen UUD 1945 dapat diwujudkan perubahan sosial-ekonomi dari sistem sosial-ekonomi

kapitalistik ke arah terbentuknya sistem masyarakat berdasarkan keadilan sosial.

Atas dasar pemikiran itu, para perumus UUD 1945 justru menolak sistem demokrasi parlementer murni karena mencerminkan nilai-nilai liberal kapitalistik yang menjadi dasar kolonialisme Belanda. Dalam hal ini jelas revolusi sosial yang dikehendaki oleh para perumus UUD 1945 adalah mengubah secara radikal sistem sosial-ekonomi liberal kapitalistik yang tercermin dalam sistem demokrasi parlementer. Sekalipun demikian, para perumus UUD 1945 juga menolak sistem sosial-ekonomi totaliter-sentralistik yang dilaksanakan oleh pemerintahan fasis Jepang. Hal itu tampak dari sistem sosial ekonomi yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang menganut model negara kesejahteraan. Instrumen yang digunakan untuk mewujudkan negara kesejahteraan itu jelas tidak mengacu pada sistem pemerintahan totaliter yang dianut oleh fasisme. Negara totaliter adalah negara yang menganut kedaulatan negara – kepentingan negara di atas segalanya, sedangkan UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan melalui mekanisme perwakilan pada lembaga MPR. Oleh karena itu, sekalipun ada penolakan atas sistem pemerintahan parlementer yang dipandang sebagai representasi paham liberal-kapitalis, tetapi tidak berarti UUD 1945 merupakan representasi dari paham fasisme. Paham dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat yang bersifat kolektif, bukan kedaulatan rakyat yang berwatak individualistik sebagaimana melekat dalam paham liberal-kapitalis.

Perbedaan perspektif mengenai jalan revolusi sosial tersebut menjadi titik persimpangan pertama yang membuka persoalan mengenai demokrasi

dalam UUD 1945. Adanya titik persimpangan itu menyebabkan wacana revolusi sosial di Indonesia tidak terlepas dari persoalan demokrasi dengan perspektif yang bertolak belakang satu sama lain. Pada saat bersamaan terdapat pandangan yang sama bahwa secara esensial revolusi sosial di Indonesia tidak bertolak belakang dengan demokrasi, tetapi perspektif tentang demokrasi tersebut berbeda satu sama lain.

Para perumus UUD 1945 yang didominasi oleh golongan Islam dan kebangsaan memandang demokrasi dalam perspektif partikular-relatif, bahwa nilai-nilai demokrasi yang bersifat universal harus disesuaikan dengan nilai-nilai partikular baik bersumber pada ajaran Islam atau nilai tradisional bangsa Indonesia yang lebih bercorak kolektivistik. Bagi para perumus UUD 1945 sistem demokrasi Barat yang berwatak individualistik merupakan cerminan dari paham liberal-kapitalis yang menjadi dasar bagi kolonialisme Belanda. Pada sisi lain, kelompok Sjahrir yang berpaham sosialis memandang demokrasi dalam konteks universal-absolut yang menghendaki agar negara Indonesia mengadopsi secara menyeluruh nilai-nilai demokrasi Barat yang berwatak individualistik. Bagi kelompok Sjahrir, sistem demokrasi yang bercorak partikular baik bersumber pada paham Islam atau kebangsaan mengandung bahaya karena dapat mengarah pada fasisme dan totalitarianisme.

Pada perkembangannya, perbedaan itu ternyata bukan hanya pada jalan menempuh revolusi sosial melainkan juga pada jalan melaksanakan revolusi nasional yang berkaitan dengan proses dekolonisasi negara Indonesia. Dominasi golongan sosialis pimpinan Sjahrir di pemerintahan menyebabkan revolusi nasional untuk memperoleh kemerdekaan lebih

mengutamakan cara-cara yang bertahap, rapi, dan elegan, bukan frontal dengan angkat senjata. Bagi Sjahrir, perjuangan militer adalah bentuk fasisme baru yang berkembang di tengah masyarakat yang diwariskan tentara pendudukan Jepang. Karena itulah Sjahrir mempraktekkan politik diplomasi; berunding dengan Belanda dan Sekutu.⁷⁷

Jalan diplomasi ini berhasil memenangkan dan menarik simpati Barat, namun menimbulkan reaksi keras di kalangan golongan Islam dan kebangsaan yang lebih memilih jalan revolusi nasional dengan kekuatan bersenjata. Keterlibatan dalam berbagai pelatihan militer selama pendudukan Jepang menjadi modal bagi golongan Islam dan kebangsaan untuk melakukan perjuangan bersenjata melawan kekuatan Belanda.

Perbedaan antara jalan diplomasi oleh golongan sosialis dan jalan bersenjata oleh golongan Islam dan kebangsaan membuat semakin jelas perbedaan antara kedua golongan tersebut dalam memandang revolusi Indonesia. Hanya saja, berbeda dengan revolusi sosial, dalam hal revolusi nasional tidak terdapat perubahan konstitusi karena baik kekuatan bersenjata maupun diplomasi merupakan perbedaan strategi belaka yang sesungguhnya saling menunjang satu sama lain. Intinya, kedua jalan itu dilakukan untuk mewujudkan proses dekolonisasi bangsa Indonesia dari penjajahan bangsa lain.

Sekalipun terdapat perbedaan pandangan dan strategi dalam menempuh revolusi, tetapi pemerintah tetap berusaha untuk menciptakan kestabilan ekonomi nasional. Dalam kerangka itu Presiden Presiden Soekarno membentuk **Badan Perancang Ekonomi** pada 19 Januari 1947

⁷⁷ "Manifesto Seorang Antifasis" dalam <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/03/09/LU/mbm.20090309.LU129743.id.html> (diakses 29 September 2009).

dan menetapkan pula Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang melahirkan Dasar-Dasar Pokok dari Rancangan Ekonomi Indonesia. Selain itu juga terdapat Rencana Kasimo, yang berisikan rencana produksi 3 tahun.

Sukses terpenting Periode 1945–1949 ditandai; (1) Pemerintah Republik dan Rakyat Indonesia berhasil mempertahankan kemerdekaan sekalipun dalam situasi perekonomian yang sangat buruk; (2) mengendalikan inflasi, defisit anggaran belanja, dan masalah pembiayaan; (3) menembus blokade Belanda dan membuka kembali distribusi bahan pangan; (4) panen padi mencapai surplus sekitar 200 ribu sampai 400 ribu ton beras pada tahun 1946; (5) mengakhiri beberapa pemberontakan dalam negeri; (6) memperbaiki prasarana fisik dan sistem produksi dalam negeri yang hancur akibat peperangan; dan (7) memperbaiki masalah kesehatan dan pendidikan.⁷⁸

Kebijakan pemerintah untuk membentuk Badan Perancang Ekonomi menunjukkan bahwa pemerintah pada waktu itu tetap berpijak pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki adanya perencanaan dalam pembangunan sosial-ekonomi.

B. Persetujuan KMB dan Kontinuitas Kapitalisme

Perbedaan jalan menempuh dekolonisasi itu berakhir setelah terjadi Konferensi Meja Bundar (KMB) yang mengembalikan kedaulatan kepada negara Indonesia.⁷⁹ Secara politis, keberhasilan dalam KMB itu bukan merupakan hasil langsung dari keberhasilan strategi perundingan yang

⁷⁸ Randi R. Wrihatnolo, "Sekilas Perencanaan Pembangunan di Indonesia 1948–2009", http://wrihatnolo.blogspot.com/2009_09_30_archive.html (diakses 16 Oktober 2009).

⁷⁹ Dokumen-dokumen hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) itu diumumkan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 33 tahun 1950, tertanggal 21 Januari 1950 (LNRI 1950, Nr. 2).

ditempuh oleh Sutan Sjahrir. Perundingan KMB merupakan respons negara-negara Barat atas menguatnya kelompok komunis yang memberontak di Madiun pada bulan September 1948 setelah terjadinya perundingan Renville yang ironisnya perjanjian tersebut merupakan hasil dari kebijakan Kabinet Amir Sjarifuddin yang kemudian menjadi pimpinan pemberontakan PKI di Madiun. Perundingan KMB merupakan hasil kerja dari kelompok nasionalis dan Islam yang dipimpin oleh Mohammad Hatta.⁸⁰

Secara formal KMB merupakan penyerahan kedaulatan (*souvereiniteitoverdracht*) dari Kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat (*De Bijeenkomst voor Federaal Overleg/BFO*), tetapi pada hakikatnya penyerahan kedaulatan merupakan pengakuan atas kemerdekaan bangsa Indonesia. Artinya, proses dekolonisasi formal atas negara Republik Indonesia oleh Kerajaan Belanda sudah dilakukan melalui KMB. Hal itu bermakna upaya revolusi nasional Indonesia telah berhasil mewujudkan tujuannya secara formal, yaitu melepaskan negara Indonesia dari cengkeraman penjajahan bangsa asing.

Namun, dekolonisasi formal itu ternyata tidak dengan sendirinya mengakhiri sistem sosial ekonomi kolonial yang bersifat kapitalistik. Hal itu tampak dari beberapa persetujuan yang dihasilkan dalam KMB, terutama yang berkenaan dengan persetujuan keuangan dan perekonomian. Terdapat empat bagian yang menjadi pokok persetujuan dalam bidang keuangan dan perekonomian, yakni ; (a) Hak, konsesi, izin, dan menjalankan perusahaan; (b) perhubungan keuangan; (c) perhubungan dan kerjasama hal politik-perniagaan; dan (d) penyelesaian hutang-piutang.

⁸⁰ Kasman Singadimedjo, *op. cit.*, D.N. Aidit *et al.*, *PKI Korban Perang Dingin (Sejarah Peristiwa Madiun 1948)*, Jakarta: Era Publisher, 2001.

Dari keempat bagian itu terdapat tiga hal penting yang berkaitan dengan pelaksanaan revolusi sosial-ekonomi, yakni: *Pertama*, pemerintah RIS harus memberikan pengakuan dan pemulihan atas hak, konsesi, dan izin terhadap perusahaan-perusahaan yang diberikan secara sah menurut hukum Hindia Belanda dan yang pada waktu penyerahan kedaulatan masih berlaku.⁸¹

Pokok persetujuan ini menunjukkan bahwa KMB bertujuan untuk melanjutkan kembali sistem perekonomian Hindia Belanda yang berwatak liberal-kapitalistik. Pengakuan dan pemulihan atas hak, konsesi, dan izin tersebut berarti pemerintah Indonesia harus memberikan sejumlah jaminan kepada para investor Belanda di Indonesia. Ketentuan ini jelas merupakan perwujudan dari sistem hukum liberal Hindia Belanda yang menghendaki agar pemerintah bertindak sebagai alat pelindung kepentingan modal swasta.⁸²

Seperti diketahui sejak berlaku Konstitusi 1848 yang berwatak liberal maka terwujudlah sistem parlementer di Belanda yang diikuti dengan perkembangan dalam hukum agraria yang memungkinkan pihak swasta memperoleh konsesi (*Eigendom, Opstal, Erfpacht*) yang luas atas tanah-tanah milik Hindia Belanda dan tanah-tanah kosong. Berdasarkan hukum agraria baru itu, sejak 1879 diperluas penanaman modal asing dan perkembangan industri pertanian (gula, karet, kopi, teh, dan lain-lain) secara besar-besaran. Kemudian dengan *Wet* tertanggal 23 Mei 1899 dibuka peluang bagi modal asing untuk mengembangkan perusahaan-perusahaan pertambangan (batu bara, minyak, emas, dan lain-lain).

⁸¹ Pasal 1 ayat (1) Bagian A Rancangan Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Keputusan Presiden RIS Nomor 33 Tahun 1950.

⁸² G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara Republik Indonesia*, Jakarta: Timur Mas, 1955, hlm. 49-50.

Kedua, RIS dan Kerajaan Belanda harus mengupayakan tata keuangan atau sistem moneter yang sehat dengan berlandaskan pada asas-asas yang terkandung pada Persetujuan *Bretton Wood*. RIS juga akan mengindahkan aturan-aturan yang harus diindahkan oleh anggota *International Monetary Fund* (IMF), termasuk selama RIS belum menjadi anggota IMF. Berdasarkan persetujuan KMB juga diupayakan agar RIS segera menjadi anggota IMF.⁸³

Selain itu, KMB menetapkan bahwa selama RIS berutang pada Belanda – termasuk jaminan yang diberikan oleh Belanda atas utang Indonesia – maka RIS akan bermusyawarah terlebih dahulu dengan Belanda, baik jika bermaksud hendak mengubah UU Mata Uang dan UU *Javasche Bank* yang berlaku saat penyerahan kedaulatan, baik jika hendak membuat UU Mata Uang baru atau UU Bank Sirkulasi baru, maupun jika hendak mengubah pula UU tersebut. Agar permusyawaratan tersebut berjalan dengan lancar, maka seorang penasihat tentang keuangan dan bank sirkulasi yang ditunjuk oleh pemerintah Belanda akan diperbantukan kepada Komisaris Agung di Indonesia.⁸⁴

Ketentuan tentang sistem moneter ini mengandung arti, bahwa sistem keuangan dan perekonomian RIS terintegrasi ke dalam sistem kapitalisme dunia. Persetujuan Bretton Woods yang harus menjadi acuan sistem moneter Indonesia menunjuk pada suatu sistem yang mewajibkan setiap negara untuk mengadopsi suatu kebijakan moneter yang menjaga nilai tukar mata uang dalam suatu nilai yang tetap terhadap dollar AS — sekitar satu persen,

⁸³ Pasal 14 dan 15 Bagian B Rancangan Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Keputusan Presiden RIS Nomor 33 Tahun 1950.

⁸⁴ Pasal 19 Bagian B Rancangan Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Keputusan Presiden RIS Nomor 33 Tahun 1950.

sedangkan dolar AS dikaitkan dengan emas, di mana setiap 1 ons emas (sekira 30 gram) ditetapkan harganya kira-kira sebesar USD 28.35.

Sistem nilai tukar yang demikian itu mendasarkan diri pada premis bahwa setiap negara harus menjaga keseimbangan neraca pembayarannya. Jika terjadi ketidakseimbangan neraca pembayaran (terutama ekspor-impor), perlu dilakukan langkah perbaikan, baik yang sifatnya sementara maupun bersifat lebih struktural, yaitu melalui devaluasi atau revaluasi.⁸⁵ Dalam kaitan dengan sistem moneter baru itu, dibentuk *International Monetary Funds* (IMF) dan *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)* yang kemudian menjadi Bank Dunia (*World Bank*).

Landasan pokok persetujuan Bretton Woods adalah “*a shared belief in capitalism*”. Meskipun pemerintahan negara-negara berkembang menjalankan jenis-jenis kapitalisme yang mengutamakan ekonomi nasional (misalnya, Prancis yang mengutamakan perencanaan dan intervensi negara, sementara AS yang lebih menyukai intervensi negara yang relatif terbatas), tetapi meyakini mekanisme pasar dan kepemilikan pribadi.⁸⁶

Dengan terintegrasinya sistem keuangan Indonesia kepada sistem Bretton Woods dengan IMF dan Bank Dunia sebagai pilarnya, maka secara otomatis negara Indonesia terintegrasi ke dalam sistem kapitalisme global. Dalam kaitan dengan revolusi sosial-ekonomi yang dicanangkan dalam UUD 1945 tentu saja persetujuan KMB tentang keuangan ini jauh menyimpang dari tujuan untuk mengubah sistem ekonomi liberal-kapitalistik yang

⁸⁵ “Sekilas Tentang Sistem Bretton Woods” dalam <http://einvesting.wordpress.com/2008/11/17/sekilas-tentang-sistem-bretton-woods/> (diakses 5 Oktober 2009).

⁸⁶ “Bretton Woods System” dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Bretton_Woods_system (diakses 6 Oktober 2009).

dipraktekkan Hindia Belanda menjadi sistem sosial-ekonomi baru yang berdasarkan keadilan sosial.

Ketiga, persetujuan KMB menetapkan adanya utang Kerajaan Belanda yang menjadi tanggungan RIS, yakni:⁸⁷

A. Utang yang bersifat *geconsolideerd* terhitung sejak tanggal 31 Desember 1949 yang terdiri atas:

1. Utang Hindia Belanda tahun 1935 dengan bunga 3½% [berdasarkan UU Utang Hindia Belanda 1934 (Stb No. 588) jo. UU *Conversielening* Hindia Belanda 1934 (Stb No. 425), sebagaimana diubah dengan UU tanggal 1 November 1934 (Stb No. 559)]. Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar f 36.650.000 ,- dan masih berjalan sampai 21 tahun;
2. Utang *Conversielening* Hindia Belanda 1937 dengan bunga 3% [berdasarkan UU *Conversielening* Hindia Belanda 1934 (Stb No. 425)]. Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar f 90.000.000.-. Masih berjalan 18 tahun;
3. Utang Hindia Belanda tahun 1937 A dengan bunga 3% [berdasarkan UU *Conversielening* Hindia Belanda 1937 (Stb No. 904)]. Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar f 616.250.000.-. Masih berjalan 25 tahun;
4. Bagian Indonesia dalam *National Werkwlijk Schuld Nederland* tahun 1896 dengan bunga 3% [UU 30 Desember 1895 (Stb No. 236)].

⁸⁷ Pasal 25 Bagian D Rancangan Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Keputusan Presiden RIS Nomor 33 Tahun 1950. Lihat kajian dari Herbert Feith dalam George McTurnan Kahin (ed.), *Governments and Politics of Southeast Asia* (2nd ed.), Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1967, hlm. 203; Alastair M. Taylor, *Indonesian Independence and The United Nations*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1960, hlm. 239-251, 479-481).

Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar f 3.300.000.-. Masih berjalan 3 tahun;

5. Utang Indonesia 1962-64 3% (persetujuan tanggal 19 Mei/8 Juni 1949) merupakan bagian Indonesia, dalam Utang-Negara Nederland 1938 3-3½%, yang dikonversi karena Pasal 4 ayat (2) pada persetujuan tanggal 8/14 April 1938. Utang-Negara Nederland 1938 itu telah dikonversi dengan UU *Conversielening* 1948 (Stb No. I-115) dan UU Utang 1949 (Stb G-143), diubah dengan UU tanggal 23 November 1946 (Stb No. G-333) dan tanggal 12 Februari 1948 (Stb No. I-52). Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar f 79.912.000.-; jumlah ini pada tanggal 1 Juni 1964 harus dibayar lunas;
6. Utang pada “Nederlandsche Bank” dan “Javasche Bank” dengan bunga 3% (perjanjian 14 dan 16 januari 1932, kemudian diubah pada tanggal 28 Desember 1932). Untuk utang itu digadaikan “Nederlandsche Shatkistbiljetten” yang disediakan kepada Indonesia karena UU 25 Juli 1932 (Stb No. 393), kemudian diubah dengan UU 15 Maret 1933 (Stb No. 99). Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar f 44.624.775.-. Masih berjalan 13½ tahun.

B. Utang kepada negara asing, terhitung sejak tanggal 31 Desember 1949 yang terdiri atas:

- (1) Utang kepada Export-Import Bank untuk Indonesia di dalam lingkungan bantuan E.C.A (perjanjian tanggal 28 Oktober 1948). Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar US \$ 15.000.000,-. Masih berjalan 24 tahun. Bunga 2½% mulai tanggal 30 Juni 1952;

(2) *A Line of credit granted by the United States Government to the Netherlands Indies Government for the purchase of United States Surplus Property* (persetujuan 28 Mei 1947). Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 US \$ 62.550.412.-. Masih berjalan 31½ tahun dengan bunga 2%;

(3) Utang kepada Canada (persetujuan tanggal 9 Oktober 1945). Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar Canada \$ 15.452.188,21. Masih berjalan 6 tahun dengan bunga 2¼% ;

(4) *Settlement between Government of Australia and the Government of Indonesia* (persetujuan 17 Agustus 1949). Jumlah pada tanggal 31 Desember 1949 sebesar Aus f 8.500.000.-. Masih berjalan 10 tahun, tanpa bunga;

C. Utang kepada Kerajaan Belanda tersebut di bawah, terhitung sejak tanggal 31 Desember 1949 dengan jumlah setinggi-tingginya:

1. Bagian Indonesia pada “swing”, termuat dalam persetujuan Monetair Inggris ad f 5.000.000,-
2. Suatu swing pada rekening-C sebesar f 40.000.000.-
3. Sisa debet pada rekening-HG/HI sebesar f 80.000.000.-
4. Sisa debet pada rekening-rekening Bretton Woods sebesar f 95.000.000,- (sebaliknya ada activum sejumlah itu karena ikut serta pada *Interfund* dan *Interbank*).

D. Semua utang dalam-negeri Indonesia pada tanggal penyerahan kedaulatan.

Persetujuan tentang utang piutang itu menunjukkan dalam bidang perekonomian dan keuangan Indonesia masih berada di bawah kekuasaan Belanda. Dengan persetujuan utang piutang itu pada dasarnya justru Indonesia melanjutkan sistem perekonomian Hindia Belanda yang berdasarkan pada utang, yakni suatu rezim ekonomi yang tidak mengutamakan kemandirian ekonomi nasional. Bagaimanapun dengan beban utang yang ditanggung Indonesia membuat negara Indonesia harus tunduk pada kepentingan-kepentingan dari pihak pemberi utang. Pada sisi lain, tentu saja beban utang itu memberatkan negara Indonesia, sehingga alokasi biaya untuk kepentingan rakyat akan jauh berkurang karena harus digunakan untuk membayar utang.

Utang yang harus ditanggung oleh Indonesia itu pun termasuk 'utang najis' (*odious debt*) karena tidak dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan justru digunakan untuk menjalankan kebijakan kolonialisme Belanda di Indonesia. Karena itu, secara yuridis utang tersebut sesungguhnya merupakan utang ilegal atau tidak sah karena dilakukan bukan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada bangsa Indonesia, melainkan untuk kepentingan penjajahan.⁸⁸

Berdasarkan ketiga pokok persetujuan KMB tersebut jelas menunjukkan bahwa dalam bidang perekonomian dan keuangan pada dasarnya Indonesia tidak memperoleh kedaulatan sebagaimana dalam bidang politik. Bahkan dalam bidang politik pun belum sepenuhnya diperoleh karena Papua Barat masih belum sepenuhnya diserahkan kepada Indonesia. Pengakuan kedaulatan (*souvereiniteitsoverdracht*) tidak berlaku untuk bidang

⁸⁸ "Odious Debt" dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Odious_debt (diakses tanggal 6 November 2009).

perekonomian dan keuangan. Artinya, persetujuan KMB hanya memberikan dekolonisasi formal dalam bidang politik, sementara dalam bidang perekonomian dan keuangan justru melanjutkan penjajahan oleh kekuatan kapitalis yang berlaku semasa Hindia Belanda.

Secara yuridis, persetujuan KMB tersebut jelas bertentangan dengan UUD 1945 yang menghendaki agar negara Indonesia melaksanakan perubahan secara revolusioner atas sistem kapitalisme yang ditinggalkan Belanda di Indonesia. Karena itu, sesuai dengan persetujuan KMB maka Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949 tidak secara tegas mengandung ketentuan-ketentuan tentang sistem sosial ekonomi nasional yang bersifat baru.⁸⁹

Berbeda dengan UUD 1945, yang secara tegas tercantum bab tentang kesejahteraan sosial yang berisi ketentuan sistem perekonomian serta sosial, maka Konstitusi RIS tidak terdapat bab yang secara khusus mengatur tentang hal itu. Konstitusi RIS hanya mengatur masalah keuangan yang berkenaan dengan alat pembayaran (uang) dan bank sirkulasi serta pengurusan keuangan federal. Konstitusi memang menyebut adanya asas-asas dasar tentang keadilan sosial, kesejahteraan serta kewajiban pemerintah untuk memberikan jaminan sosial dan menyelenggarakan kemakmuran rakyat.⁹⁰ Tetapi, konstitusi tidak menyebut adanya sistem perekonomian nasional yang dimaksudkan dibentuk untuk mengubah sistem sosial ekonomi liberal kapitalistik. Karena konstitusi adalah bagian dari persetujuan KMB, maka

⁸⁹ Konstitusi Republik Indonesia Serikat diumumkan dalam Keputusan Presiden RIS Nomor 48 Tahun 1950 tentang Pengumuman Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS dan Konstitusi RIS (LNRI 1950, Nr 3).

⁹⁰ Pasal 36 ayat (1) Konstitusi RIS.

praktis sistem perekonomian dan keuangan mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam persetujuan.

C. Kestinambungan Esensialia UUD 1945

Sekalipun penyelenggaraan negara RIS berlandaskan pada Konstitusi yang bersumber pada persetujuan KMB, namun di wilayah Republik Indonesia masih berlaku UUD 1945 berdasarkan prinsip otonomi untuk membentuk peraturan ketatanegaraan negara bagian.⁹¹ Dengan sendirinya gagasan *Revolutiegrondwet* yang terkandung dalam UUD 1945 masih tetap berlaku sekalipun dalam wilayah terbatas. Demikian pula halnya dengan ketentuan mengenai sistem perekonomian sebagaimana tercantum pada Pasal 33 UUD 1945, sekalipun seperti disebutkan di awal, secara kelembagaan pelaksanaan UUD 1945 telah berubah dengan perubahan sistem pemerintahan menjadi parlementer murni. Dengan demikian, secara normatif merupakan gagasan untuk melakukan perubahan secara mendasar atas sistem sosial-ekonomi kapitalistik yang ditinggalkan Belanda dan menggantinya dengan sistem yang berkeadilan sosial.

Masih terpeliharannya gagasan tentang sistem perekonomian pada Pasal 33 UUD 1945 terbukti setelah RIS tidak dapat bertahan lama dan negara RI kembali berintegrasi menjadi “negara yang berbentuk Republik-Kesatuan”.⁹² Perubahan bentuk negara tersebut merupakan hasil persetujuan antara Republik Indonesia (yang wilayahnya meliputi Yogyakarta) dan Republik Indonesia Serikat untuk membentuk Negara Kesatuan Republik

⁹¹ Pasal 47 dan 48 Konstitusi RIS.

⁹² Konsiderans UU Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (LNRI tahun 1950, Nr 56; TLN Nr 37, Tahun 1950).

Indonesia. Hasil persetujuan tersebut dituangkan dalam bentuk perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 15 Agustus 1950 –dikenal sebagai UUD Sementara 1950.

Perubahan konstitusi itu dimungkinkan berdasarkan Pasal 190 Konstitusi RIS yang berisi ketentuan, bahwa Konstitusi RIS boleh diubah apabila disetujui oleh Sidang Senat dan DPR RIS yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota sidang. Syarat tersebut dipenuhi sehingga berubahlah bentuk negara federal menjadi negara kesatuan. Dalam sidang tersebut Negara Indonesia Timur dan Sumatera Timur menguasai perubahan itu kepada Pemerintah RIS, sedangkan semua negara-negara bagian lain telah terlebih dahulu menggabungkan diri atas desakan rakyat dan Parlemen RIS kepada negara bagian RI dengan menggunakan kesempatan yang diberikan oleh Pasal 44 Konstitusi RIS. Dan pada tanggal 15 Agustus 1950, Presiden Soekarno akhirnya dapat menyatakan kepastian melalui Piagam Pernyataan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa pada tanggal 17 Agustus 1950 suasana dan susunan negara kesatuan sudah kembali meliputi seluruh tanah air dan segenap bangsa Indonesia.

Pada bagian konsiderans UU Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI disebutkan, bahwa “Negara yang berbentuk republik-kesatuan ini sesungguhnya tidak lain dari pada Negara Indonesia yang kemerdekaannya oleh Rakyat diproklamkan pada hari 17 Agustus 1945”. Dengan demikian, sesungguhnya NKRI yang

dinyatakan pada tanggal 17 Agustus 1950 itu tiada lain adalah NKRI yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Berkenaan dengan perubahan konstitusi terdapat kesepakatan mengenai isi UUD Sementara 1950 yang meliputi:

1. UUD Sementara 1950 diperoleh dengan mengubah Konstitusi RIS yang terkandung di dalamnya essentialia UUD 1945 ditambah dengan bagian-bagian lain dari Konstitusi RIS. Essentialia UUD 1945 itu meliputi: Pasal 27, Pasal 29, dan Pasal 33 UUD 1945;
2. Di dalam UUD Sementara 1950 dirumuskan ketentuan yang memuat pokok pikiran: "Hak milik adalah suatu fungsi sosial";
3. Diadakan perubahan-perubahan Konstitusi RIS yang terkait dengan:
(a) penghapusan Senat; (b) susunan DPRS yang terdiri atas DPR RIS dan BP KNIP RI; (c) pembentukan Majelis Perubahan UUD atau Konstituante; (d) Presiden ialah Presiden Soekarno; (e) Dewan Menteri harus bersifat Kabinet-Parlementer; (f) jabatan Wakil Presiden yang akan dibicarakan lebih lanjut;
4. Ketentuan peralihan yang mengatur agar sebelum diadakan peraturan perundang-undangan negara kesatuan, maka undang-undang dan peraturan yang ada tetap berlaku, akan tetapi diusahakan sedapat mungkin supaya peraturan perundang-undangan negara RI berlaku;
5. Penghapusan DPA.⁹³

Bagian terpenting dari kesepakatan tersebut adalah ketentuan mengenai keharusan untuk memasukkan tiga pasal yang disebut sebagai

⁹³ Muhammad Yamin, *op.cit.*, hlm. 41-42. George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1952, hlm. 401.

“essentialia UUD 1945” yakni Pasal 27, Pasal 29, dan Pasal 33 UUD 1945.

Selengkapnya ketiga pasal itu berbunyi sebagai berikut:

Pasal 27:

- (1) Semua warga-negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 29:

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Pasal 33:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Masuknya ketiga pasal tersebut menunjukkan bahwa gagasan dan asas-asas pokok yang menjadi esensi dari UUD 1945 tidak pernah hilang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dan merupakan satu kesatuan dengan NKRI yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Para pendiri negara tampak menghendaki agar gagasan-gagasan dan asas-asas dasar yang melandasi berdirinya negara nasional Republik Indonesia. Ketiga pasal tersebut memang mengandung ketentuan yang sangat fundamental bagi negara Indonesia karena mengubah ketentuan-ketentuan hukum yang sebelumnya mendasari sistem kolonialisme dan kapitalisme Hindia Belanda.

Ketiga pasal itu intinya berkenaan dengan:

1. Asas persamaan atau non-diskriminasi. Asas ini sangat fundamental karena bertentangan dengan sistem kolonial yang tersusun berdasarkan diskriminasi rasial, yaitu adanya perbedaan antara golongan Eropah, Timur Asing, dan Pribumi. Dengan adanya asas persamaan itu, maka sistem kolonial yang diskriminatif itu diharapkan dapat berubah dalam bingkai NKRI;
2. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Ketentuan ini juga bertolak belakang dengan sistem sosial-ekonomi kapitalis kolonial yang bersifat eksploitatif terhadap manusia, khususnya bangsa Indonesia yang dipekerjakan tidak manusiawi;
3. Asas Ketuhanan Yang Mahaesa. Asas ini secara tegas menolak sistem sekular yang dianut dalam sistem kolonial Hindia Belanda. Asas ini juga menunjukkan bahwa dalam negara nasional Indonesia terdapat kebebasan beragama dan beribadat yang berbeda dengan praktik penindasan atas ummat Islam pada masa Hindia Belanda;
4. Asas perekonomian berdasarkan kekeluargaan. Asas ini jelas-jelas menghendaki agar sistem ekonomi kolonial yang berwatak kapitalistik diubah dengan sistem ekonomi nasional yang berwatak kekeluargaan.

Berdasarkan pasal-pasal tersebut, maka secara esensial UUD 1945 menghendaki adanya perubahan secara mendasar sistem kolonial yang bersifat diskriminatif, sekuler, dan kapitalistik kepada sistem nasional yang lebih demokratis, berketuhanan, dan kolektivistik. Dalam konteks inilah UUD 1945 berperan sebagai *Revolutiegrondwet* yang menghendaki adanya

perubahan secara fundamental dan radikal sistem sosial-ekonomi warisan kolonial yang berwatak liberal-kapitalistik dan menggantinya dengan sistem ekonomi nasional yang berwatak kekeluargaan.

Khusus berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945, secara normatif ketentuan pasal tersebut tidak terputus dalam konstitusi-konstitusi yang berlaku di Indonesia. Artinya, sekalipun sejak tanggal 14 November 1945 telah terjadi perubahan sistem pemerintahan menjadi parlementer yang berakibat pada hilangnya lembaga tertinggi MPR dan GBHN yang menjadi instrumen perencanaan ekonomi, tetapi berkenaan dengan konsep perekonomian nasional para pendiri negara kita konsisten untuk memegang teguh gagasan tentang sistem perekonomian yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945.

Secara koherensi pemuatan kembali norma Pasal 33 UUD 1945 dalam UUD Sementara 1950 itu diikuti pula oleh perubahan konsepsi dasar yang menjadi fondasi dari sistem sosial-ekonomi liberal-kapitalistik, yakni konsepsi tentang hak milik. Pada Pasal 25 Konstitusi RIS ketentuan tentang hak milik terdiri atas dua ayat, yakni:

- (1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain;
- (2) Seorangpun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena.

Ketentuan tersebut tetap diadopsi pada Pasal 26 UUD Sementara 1950 tetapi ditambah satu ketentuan baru pada ayat (3) yang berbunyi:

- (3) Hak milik itu adalah suatu fungsi sosial.

Penambahan ketentuan ini memiliki makna perubahan yang sangat fundamental karena mengubah konsepsi hak milik yang semula bersifat

mutlak menjadi hak yang memiliki fungsi sosial. Hak milik mutlak adalah fondasi dari sistem liberal-kapitalis. Hernando de Soto menyebutkan bahwa karakteristik penting dari sistem ekonomi kapitalis adalah fungsi perlindungan negara terhadap hak milik dalam suatu sistem hak milik formal yang kepemilikan dan transaksinya secara jelas diketahui.⁹⁴ Hak milik mutlak muncul dari paradigma hukum kodrat yang memandang hak sebagai perwujudan dari kedaulatan individu yang berakar dari kebebasan individu (*individual liberty*). Bentuk ini adalah dasar filosofis dari *laissez-faire* atau liberalisme ekonomi.⁹⁵

Berbeda dengan hak milik mutlak, sistem hak milik dengan fungsi sosial meletakkan hak milik dalam konteks sosial. Pandangan ini terutama berasal dari Leon Duguit, Profesor Hukum Tatanegara di Bordeaux Prancis, yang mengatakan bahwa hukum adalah perwujudan dari kebutuhan hidup manusia sehari-hari yang tergantung pada suatu dukungan sosial. Apalagi dalam kehidupan modern yang ditandai dengan pembagian kerja yang terspesialisasi, maka mau tidak mau membutuhkan organisasi sosial.

Konsep sosial Duguit ini sesungguhnya terkait dengan teori Durkheim tentang pergeseran masyarakat dari solidaritas mekanis kepada solidaritas organik, yakni dari suatu solidaritas yang berdasar pada homogenitas kebutuhan dan fungsi kepada solidaritas yang berdasarkan heterogenitas spesialisasi fungsi yang sangat tinggi. Masyarakat industrial modern adalah masyarakat yang memiliki landasan organisasi sosial yang sangat kompleks. Duguit menyebutkan adanya suatu “solidaritas sosial” yang merupakan faktor perekat dari kohesivitas masyarakat industrial modern dalam menghadapi

⁹⁴ “Property” dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/Property> (diakses tanggal 7 Oktober 2009).

⁹⁵ “Classical Liberalism” dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Classical_liberalism (diakses tanggal 7 Oktober 2009).

tuntutan berbagai kebutuhan dan pembagian kerja. Dalam kaitan inilah, hak milik tidak dapat berdiri sendiri dan mutlak, tetapi harus berada dalam konteks solidaritas sosial yang disebutnya sebagai fungsi sosial dari hak milik, sehingga perlindungan negara terhadap hak milik hanya dapat dibenarkan bila hak milik memiliki fungsi sosial.⁹⁶ Berdasarkan konsep Duguit itu maka konsep hak milik menjadi berwatak kolektivistik atau sosialistik.⁹⁷

Dengan demikian, konsep hak milik dengan fungsi sosial dalam UUD Sementara 1950 adalah konsep hak miliki yang berwatak kolektivistik atau sosialistik. Hal itu koheren dengan ketentuan tentang perekonomian yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang diadopsi kembali dalam UUD Sementara 1950 yang juga berwatak kolektivistik.

Mengacu pada konsepsi hak milik dari Duguit itu, maka sistem “perekonomian [yang] disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan” pada Pasal 33 UUD 1945 sepadan dengan konsep “solidaritas sosial” menurut Duguit. Secara semantik istilah “kekeluargaan” memang mengandung konotasi pada masyarakat tradisional yang masih terikat oleh persaudaraan dibandingkan oleh kebutuhan dan pembagian kerja, tetapi makna kekeluargaan pada Pasal 33 UUD 1945 harus diletakkan dalam konteks masyarakat industrial modern yang terbentuk berdasarkan kebutuhan dan spesialisasi kerja. Hal itu terkait dengan ketentuan pada ayat (2) dan (3) yang menyebutkan “cabang-cabang produksi” dan eksplorasi “bumi dan air

⁹⁶ Julius Stone, *Human Law and Human Justice*, Sydney: Maitland Publications, 1965. hlm. 161-162; “Tierra y Libertad: The Social Function Doctrine and Land Reform In Latin America” dalam http://www.law.ufl.edu/cgr/conference/06confmaterials/8_Panel/8_TomAnkersen_powerpoint.pdf (diakses tanggal 7 Oktober 2009).

⁹⁷ Julius Stone, *op. cit.*, hlm. 160. Pandangan Duguit tersebut oleh Dicey disebut sebagai pandangan yang lahir pada era “*collectivist legislation*” atau dalam istilah Roscoe Pound disebut “*socialization of law*”. Pandangan Duguit juga disebut sebagai teori fungsional tentang hak milik (*functional theory of property*). George Whitecross Paton, *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford: Clarendon Press, 1951, hlm. 440.

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” yang menunjukkan adanya aktivitas produksi dan eksploitasi sumber daya alam dalam skala industri modern. Makna kekeluargaan dalam masyarakat industrial modern itu diwujudkan dalam bentuk penguasaan oleh negara sebagai bentuk representasi kolektivitas masyarakat.

Dengan berlakunya ketentuan Pasal 33 UUD 1945 serta asas fungsi sosial hak milik dalam UUD Sementara 1950, maka terdapat inkohherensi antara ketentuan UUD Sementara 1950 dan isi persetujuan KMB yang secara formal masih mengikat pemerintah Indonesia, khususnya berkenaan dengan perekonomian dan keuangan. Di satu pihak, UUD Sementara 1950 berwatak kolektivistik, sedangkan persetujuan KMB menganut sistem liberal-kapitalistik. Keadaan seperti ini tentu saja menimbulkan ketegangan normatif bagi pemerintah dan bangsa Indonesia yang dipaksa oleh persetujuan KMB untuk tunduk pada rezim kapitalisme internasional – melalui IMF dan Bank Dunia, tetapi, di pihak lain, juga dituntut oleh kewajiban konstitusional untuk melakukan perubahan secara revolusioner sistem perekonomian liberal warisan Belanda ke arah sistem perekonomian kolektivistik yang berasas kekeluargaan.

Dalam kaitan ini, upaya untuk memasukkan beberapa ketentuan UUD 1945 yang pokok ke dalam UUD Sementara 1950 tampaknya menjadi cerminan dari semangat yang memandu pemerintah waktu itu untuk menyikapi ketegangan normatif antara UUD Sementara 1950 dan persetujuan KMB. Secara khusus dimasukkannya kembali ketentuan pasal-pasal esensial UUD 1945 dalam UUD Sementara 1950 menunjukkan bahwa para pendiri negara masih konsisten pada cita-cita revolusi Indonesia

dalam kehidupan sosial ekonomi, sehingga sikap yang sama diperlihatkan pula dalam menghadapi pelaksanaan persetujuan KMB.

Pada perkembangannya pemerintah akhirnya memutuskan untuk mengabaikan persetujuan KMB dan lebih berorientasi pada perintah konstitusi. Hal itu tampak pada sejumlah kebijakan yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan penting yang dibuat selama berlakunya UUD Sementara 1950. Salah satu kebijakan fundamental yang terkait dengan pembatalan atas KMB itu adalah nasionalisasi *De Javasche Bank* menjadi Bank Indonesia yang dituangkan dalam UU Nomor 24 tahun 1952 tentang nasionalisasi *De Javasche Bank N.V.* Kebijakan nasionalisasi *De Javasche Bank* ini merupakan bagian dari proses “dekolonisasi ekonomi” (*economic decolonization*) yang terpenting.⁹⁸

Persetujuan KMB menetapkan bahwa selama Negara Indonesia berutang kepada Kerajaan Belanda maka *De Javasche Bank* (DJB) menjadi bank sirkulasi yang menangani pembayaran utang kepada Belanda.⁹⁹ Padahal DJB adalah bank swasta yang ditunjuk oleh pemerintah Hindia Belanda sebagai bank sentral. Dengan kedudukannya itu DJB menjadi bank swasta asing yang berfungsi sebagai bank sentral di negara Indonesia. Karena itulah sesuai UUD Sementara 1950 yang menetapkan pada Pasal 110 ayat (1) hanya ada satu Bank Sirkulasi, maka Pemerintah akhirnya memutuskan untuk menasionalisasi DJB sebagai bank sirkulasi milik nasional. Akhirnya, setelah proses nasionalisasi yang berlangsung tanpa menunggu terbitnya UU terlebih dahulu pada tanggal 6 Desember 1951

⁹⁸ J. Thomas Lindblad, *From Java Bank to Bank Indonesia: A Case Study of Indonesianisasi in Practice*, <http://www.indie-indonesie.nl/content/documents/papers-economic%20side/Makalah-Thomas%20Lindblad.pdf> (diakses 22 Oktober 2009).

⁹⁹ Pasal 19 ayat (1) Bagian B Perhubungan Keuangan Rancangan Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Konferensi Meja Bundar.

Presiden Soekarno mengesahkan UU tentang Nasionalisasi DJB yang kemudian diundangkan pada tanggal 15 Desember 1951. Sejak itu DJB resmi menjadi milik negara Indonesia dan diubah namanya menjadi Bank Indonesia.

Nasionalisasi DJB itu sangat penting terkait dengan perubahan struktur perekonomian nasional, khususnya bidang moneter atau keuangan, yang didominasi modal asing menjadi struktur ekonomi nasional. Maka dalam hal inilah terjadi dekolonisasi ekonomi yang bertujuan untuk mengakhiri struktur ekonomi kolonial di Indonesia. Proses nasionalisasi DJB ini juga sangat revolusioner karena mengabaikan aturan-aturan yang telah dibuat oleh Belanda sebelumnya, yakni *Ontheigeningsordonnantie* (Stb. 574) dan persetujuan KMB tentang prosedur nasionalisasi perusahaan. Pemerintah mengabaikan dan menyimpang dari kedua aturan tersebut dan menetapkan prosedur sendiri yang ditetapkan dalam UU tersebut. Bahkan, proses nasionalisasinya dilakukan terlebih dahulu tanpa menunggu adanya UU yang mengatur nasionalisasi DJB. Karena ini praktis setelah UU Nasionalisasi DJB diundangkan proses nasionalisasi telah selesai dan sejak DJB tidak lagi menjadi bank swasta asing serta resmi menjadi milik Indonesia.¹⁰⁰

Kebijakan lain yang penting adalah yang ditempuh oleh Kabinet Muhammad Natsir (September 1950-Maret 1951) berupa penyusunan rencana pembangunan. Pertama kali disusun Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang oleh Soemitro Djodhadikusumo. Rencana tersebut bersifat darurat hanya berlaku untuk tiga tahun dan sebagian besar diambil dari perencanaan pembangunan

¹⁰⁰ Lihat Penjelasan UU Nomor 24 Tahun 1951, terutama Bagian III dan IV.

yang disusun oleh Belanda, seperti *Bijzonder Industrieel Welvaartsplan*.¹⁰¹ Setelah tiga tahun baru dilanjutkan dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT). Untuk menyusun RPLT ini pemerintah membentuk Dewan Perancang Negara dan Biro Perancang Negara. Setelah lama terkatung-katung karena situasi politik, maka pada saat Ir. Juanda menjadi Kepala Biro Perancang Negara, akhirnya pada tahun 1955 tersusun naskah perencanaan yang kemudian menjadi Garis-garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960. RPLT merupakan dokumen rencana pembangunan di Indonesia yang pertama memanfaatkan cara berpikir teori pembangunan modern ala Harrod–Domar.¹⁰²

Dalam kerangka RPLT itu, pada tahun 1958 pemerintah menerbitkan UU Nomor 80 Tahun 1958 tentang Dewan Perancang Nasional (LNRI No. 144, 1958) yang bertugas untuk mempersiapkan RUU tentang pembangunan nasional yang berencana serta menilai penyelenggaraan pembangunan. Pada tanggal 27 Desember 1958 – dua bulan setelah UU Depernas diterbitkan – diundangkanlah UU Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 (LNRI No. 161, Th. 1958, TLN No. 1689). Sekalipun diundangkan pada tahun 1958 tetapi UU ini berlaku surut sampai tanggal 1 Januari 1956.

Pada Pasal 1 ayat (1) UU itu disebutkan bahwa:

Rencana Pembangunan Lima tahun ditujukan untuk mempertinggi tingkat kehidupan rakyat dengan memperbesar produksi dan pendapatan dan *merobah struktur ekonomi kolonial menjadi struktur ekonomi nasional* dengan membuka kesempatan usaha di seluruh

¹⁰¹ Hadi Soesastro, dkk. (eds.), *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir* (Buku I 1945-1959), *Membangun Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 2005, hlm. 178.

¹⁰² http://wrihatnolo.blogspot.com/2009_09_30_archive.html (diakses tanggal 19 Oktober 2009).

lapangan ekonomi dan sosial sesuai dengan asas kekeluargaan (cetak miring dari penulis).

Ketentuan pasal tersebut menunjukkan bahwa terdapat kehendak dan kesadaran akan perlunya perubahan struktur ekonomi kolonial menjadi struktur ekonomi nasional yang bersifat kekeluargaan. Ketentuan ini jelas merupakan perwujudan dari Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki terbentuknya sistem ekonomi nasional yang berwatak kekeluargaan. Dalam konteks UUD 1945 sebagai *Revolutiegrondwet* ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa tujuan revolusi yang terkandung dalam UUD 1945 tetap dilaksanakan oleh pemerintah karena Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan salah satu essentialia UUD 1945 tidak pernah hilang dan telah diadopsi dalam UUD Sementara 1950.

Berkaitan dengan keberadaan Dewan Perancang Nasional (Depernas), Frans Seda mengatakan bahwa pembentukan Depernas merupakan perlengkapan negara dalam mewujudkan konsepsi UUD Sementara 1950 yang menganut *welfare state*, yakni “sebuah negara yang aktif berfungsi dalam bidang kemakmuran dan keadilan sosial.”¹⁰³ Demikian pula tentunya dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun yang dihasilkan oleh Depernas merupakan bagian dari upaya mewujudkan konsepsi negara kesejahteraan.

Secara teoretik adanya rencana pembangunan tersebut menunjukkan bahwa terdapat mobilisasi hukum berwatak proaktif. Pada mobilisasi hukum proaktif berlaku model hukum kesejahteraan yang ditandai oleh adanya inisiatif hukum dan intervensi negara terhadap tuntutan warga. Model ini

¹⁰³ Frans Seda, “Dewan Perencanaan Nasional” dalam Hadi Soesastro, dkk. (eds.), *op.cit.*, hlm. 192.

memungkinkan negara melakukan intervensi legal terhadap kelas-kelas sosial rendah sehingga dapat menghindari akses atas hukum yang tergantung pada stratifikasi sosial. Hanya saja model hukum kesejahteraan cenderung mengandalkan pada pengendalian sosial yang kuat karena terikat pada rencana-rencana yang telah disusun. Tetapi, justru pada titik inilah model hukum kesejahteraan memposisikan hukum sebagai instrumen bagi tujuan perubahan sosial tertentu.

Dalam konteks inilah Repelita 1956-1960 menunjukkan kehendak normatif untuk melakukan pengendalian sosial ke arah perubahan sistem ekonomi kolonial yang berwatak liberal-kapitalistik menjadi sistem ekonomi nasional yang berwatak kekeluargaan. Berdasarkan rencana itu pembangunan ekonomi dijalankan secara teratur berdasarkan pola-pola tertentu ke arah tujuan terbentuknya sistem ekonomi nasional. Dengan demikian, negara secara aktif menyelenggarakan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan rakyat banyak.

Kebijakan perencanaan tersebut kemudian diikuti oleh kebijakan yang sangat fundamental karena bukan saja secara positif melaksanakan prinsip-prinsip UUD 1945 sebagaimana UU Repelita, tetapi secara negatif bersifat membatalkan persetujuan KMB. Kebijakan itu adalah UU Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda (LNRI No. 162, 1958; TLN No. 1690).

Dalam penjelasan UU Nasionalisasi tersebut dinyatakan bahwa:

Pemerintah Indonesia sebagai Pemerintah yang berdaulat yang bertanggung-jawab atas rakyatnya senantiasa berusaha mempercepat pelaksanaan dasar-dasar ekonomi nasional dalam rangka pelaksanaan pembatalan K.M.B Tanggung-jawab Pemerintah yang seberat ini perlu disalurkan kearah keuntungan Pemerintah dalam rangka pembangunan ekonomi nasional, hingga dengan demikian dapat

memberi manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat Indonesia pada umumnya. Dengan demikian menasionalisasikan perusahaan milik Belanda itu mengandung maksud untuk lebih memperkokoh potensi nasional kita, maupun untuk melikwidasi kekuasaan ekonomi kolonial, dalam hal ini ekonomi kolonial Belanda.

Pada bagian Dasar Hukum disebutkan bahwa UU tersebut di antaranya mengacu kepada Pasal 27 jo 38 UUD Sementara 1950. Pasal 27 berkenaan dengan pencabutan hak milik demi kepentingan umum, sedangkan pasal 38 berisi ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Dalam satu kesatuan kedua pasal itu beserta penjelasan UU menunjukkan bahwa terdapat inkohereni antara UUD Sementara 1950 dan persetujuan KMB. Sistem perekonomian yang dianut dalam UUD Sementara 1945 adalah sistem perekonomian berasaskan kekeluargaan, sedangkan persetujuan KMB mewarisi sistem ekonomi kolonial yang berwatak liberal-kapitalistik. Oleh karena itu, demi menjaga koherensi dalam konstitusi maka pemerintah harus mengambil keputusan untuk melakukan pembatalan persetujuan KMB. Sekali lagi dasar untuk melakukan pembatalan KMB tersebut mengacu pada ketentuan yang mengandung esensialia UUD 1945 yakni Pasal 33 UUD 1945.

Dalam konteks *Revolutiegrondwet* ketiga UU tersebut, yakni UU Depernas, UU Repelita 1956-1960, dan UU Nasionalisasi Perusahaan Belanda, merupakan UU yang secara tegas dan eksplisit mengacu pada ketentuan UUD Sementara 1950 yang mengandung esensialia UUD 1945, terutama Pasal 33 UUD 1945, yang secara substansial menghendaki adanya perubahan secara fundamental sistem ekonomi kolonial menjadi sistem ekonomi nasional. Perubahan sistem ekonomi tersebut adalah bentuk dari revolusi Indonesia yang menghendaki dihancurkannya sistem ekonomi

kolonial yang liberal-kapitalistik dan digantikan dengan sistem ekonomi nasional yang berwatak kekeluargaan.

Dalam melaksanakan perubahan revolusioner itu dipergunakan hukum sebagai instrumen pengendalian agar dapat mencapai tujuan perubahan itu sendiri. Di antara instrumen pengendalian itu adalah ditetapkannya rencana-rencana pembangunan nasional lima tahunan yang secara normatif merupakan perwujudan dari model ekonomi teratur yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945. Dengan adanya perencanaan pembangunan tersebut diharapkan akan terjadi perubahan ke arah sistem ekonomi nasional dan dapat dilakukan secara teratur dan bertahap. Sepanjang berlakunya UUD Sementara 1950 perencanaan pembangunan tersebut sudah mulai dilakukan secara sistematis dan melahirkan dokumen yang kemudian menjadi dasar bagi model hukum revolusi yang dilakukan semasa Demokrasi Terpimpin yang ditandai dengan berlakunya kembali UUD 1945 sebagai konstitusi negara RI.

D. Kembali ke UUD Revolusi

Sekalipun telah terdapat kebijakan-kebijakan tegas yang bertujuan untuk melakukan perubahan sistem perekonomian kolonial menjadi sistem nasional, tetapi perkembangan politik sepanjang berlakunya UUD Sementara 1950 tidak mendukung bagi percepatan tercapainya tujuan-tujuan tersebut. Sistem pemerintahan parlementer yang berwatak liberal, termasuk sistem kepartaiannya, dipandang sebagai penyebab keadaan tersebut. Kemudian menguatnya pemberontakan di daerah semakin memperburuk keadaan negara. Dan, yang terakhir adalah polemik mengenai dasar negara di

Konstituante yang menimbulkan kemacetan dalam proses penyusunan UUD baru yang diamanatkan oleh UUD Sementara 1950. Pada saat bersamaan secara politis timbul desakan dari kalangan tentara yang jengkel dengan kaum politisi partai untuk kembali kepada sistem UUD 1945 yang memungkinkan tentara memiliki peran dalam dunia politik.¹⁰⁴

Didorong oleh situasi politik seperti itu pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali ke UUD 1945. Dekrit yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 (LNRI No. 75, 1959) itu secara formal menyebutkan dalam konsiderans, bahwa latar belakang dekrit disebabkan oleh “keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa, dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.” Keadaan membahayakan yang dimaksud itu adalah keadaan Konstituante yang dilanda konflik ideologis mengenai dasar negara, yakni antara golongan Islam yang mengusulkan Islam sebagai dasar negara dan golongan kebangsaan yang mengusung Pancasila. Selain itu, berkembang keadaan sebagian besar anggota sidang Konstituante memutuskan untuk tidak menghadiri sidang lagi sehingga Konstituante tidak dapat mengambil keputusan sebagaimana ditentukan oleh UUD Sementara 1950, yakni membuat UUD Republik Indonesia yang baru.

Sementara untuk mengakomodasi partai-partai Islam agar tidak merasa dirugikan dengan Dekrit itu, maka disebutkan secara eksplisit pada bagian konsiderans : “Kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal

¹⁰⁴ Untuk kejian lebih lanjut tentang aspek politik yang melatarbelakangi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 baca Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Jakarta: Grafiti, 1995.

22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian-kesatuan dengan konstitusi tersebut.” Dengan adanya konseiderans itu maka secara esensial rumusan Piagam Jakarta yang menyebutkan “Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” menjiwai dan satu-rangkaian kesatuan dengan UUD 1945. Artinya, secara formal UUD 1945 mengakui adanya kewajiban negara untuk melindungi dan menjamin pelaksanaan syari’at Islam di Indonesia.

Materi muatan Dekrit Presiden itu terdiri atas tiga ketetapan, yakni:

1. Pembubaran Konstituante;
2. UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit tersebut, dan tidak berlakunya lagi UUD Sementara 1950;
3. Pembentukan MPRS, yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, serta pembentukan DPAS, akan diselenggarakan dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Dalam penjelasan tentang Dekrit yang disampaikan lewat pidatonya tanggal 17 Agustus 1959 – dikenal dengan judul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” – Presiden Soekarno menyebutkan bahwa “Tahun 1959 adalah tahun dalam mana kita – sesudah pengalaman pahit hampir sepuluh tahun – kembali kepada UUD 1945, -- Undang-Undang Dasar Revolusi. Tahun 1959 adalah tahun dalam mana kita kembali kepada jiwa Revolusi.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Soekarno, “Penemuan Kembali Revolusi Kita,” dalam Muhono, *Ketetapan dan Peraturan Warga Negara yang Penting bagi Anggauta Angkatan Bersenjata*, tanpa penerbit, 1966, hlm. 55.

Jadi, ketetapan untuk kembali kepada UUD 1945 mengandung makna kembali kepada UUD Revolusi, kembali kepada *Revolutiegrondwet*. Dalam hal ini, makna UUD Revolusi jelas bukan berarti “UUD yang bersifat sementara dibuat secara kilat”, melainkan UUD yang mengandung jiwa revolusi yang dicetuskan lewat Proklamasi 17 Agustus 1945.

Dalam pidatonya yang kemudian menjadi Manifesto Politik dan dikukuhkan sebagai GBHN itu Bung Karno menjelaskan tentang tahap-tahap revolusi yang telah ditempuh oleh bangsa Indonesia. Tahap pertama adalah revolusi fisik yang berlangsung sejak 1945-1949 dan akhirnya berhasil memperoleh pengakuan kedaulatan – istilah yang diberikan oleh Bung Karno, bukan *souvereiniteits-overdracht* tetapi *souvereiniteits-erkenning* – pada tanggal 27 Desember 1949. Artinya, melalui revolusi fisik Indonesia berhasil melakukan dekolonisasi formal. Keberhasilan revolusi-fisik itu menurut Bung Karno didasari oleh UUD 1945 yang berfungsi sebagai alat perjuangan sehingga mampu menjiwai proses revolusi fisik.

Setelah berhasil melaksanakan revolusi fisik, bangsa Indonesia masuk ke dalam tahap revolusi yang disebut “*survival*” yang berlangsung antara 1950-1955. Tahap ini merupakan upaya untuk menyembuhkan luka-luka yang diderita rakyat Indonesia akibat mengalami pertempuran-pertempuran selama revolusi fisik tahun 1945-1949.

Setelah melalui tahap “*survival*” itu bangsa Indonesia masuk ke tahap revolusi sosial-ekonomis. Pada tahun 1955 diibartkan sebagai tahun-puncak bangsa Indonesia karena berhasil melaksanakan Konferensi Asia Afrika dan mengadakan Pemilihan Umum pertama yang demokratis. Sayangnya menurut Bung Karno pada tahap revolusi sosial-ekonomis ini bangsa

Indonesia justru tidak berjalan lancar bahkan mengalami kemunduran karena diwarnai oleh berbagai kompromi politik yang dilakukan lewat persetujuan KMB. Akibatnya, Indonesia berada di bawah “supremasi modal Belanda” dan terjerat dalam “politik liberal dimana suara rakyat dieksploitir, dicatut, dikorup oleh berbagai golongan. [dan] ekonomi liberal, dimana berbagai golongan menggaruk kekayaan hantam kromo, dengan mengorbankan kepentingan rakyat.”¹⁰⁶

Untuk mengembalikan jalannya revolusi sosial-ekonomis itu, maka bangsa Indonesia harus kembali kepada UUD Revolusi yaitu UUD 1945. Bung Karno sendiri pada tahun 1956 pernah meminta Konstituante agar “Buatlah Undang-undang Dasar yang cocok dengan jiwa proklamasi, buatlah Undang-undang Dasar yang cocok dengan Jiwa Revolusi.”¹⁰⁷ Menurut Bung Karno, “Seluruh Rakyat merasa bahwa UUD 1950 menekan jiwa revolusi” sehingga perlu dibuat UUD yang berjiwa revolusi.

Tetapi karena Konstituante tak kunjung berhasil membuat UUD baru dan malahan terjebak dalam perdebatan panjang tentang dasar negara, maka akhirnya Bung Karno mengambil jalan penyelamatan dengan memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Dalam konteks ini, jelas tujuan dari pemberlakuan kembali UUD 1945 adalah untuk melancarkan jalannya revolusi sosial-ekonomis.

Berkenaan dengan revolusi ini dalam Keputusan Dewan Pertimbangan Agung No. 3/Kpts/Sd/II/59 tertanggal 25 September 1959 disebutkan bahwa revolusi Indonesia bukan model revolusi Prancis tahun 1789 yang melahirkan republik kapitalis, tetapi juga bukan model revolusi Rusia tahun 1917 yang

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 58-59.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 60.

mendirikan kediktatoran proletariats. Jadi, masa depan revolusi Indonesia bukanlah menuju kapitalisme dan sama sekali bukan menuju kediktatoran dan feodalisme. Masa depan Revolusi Indonesia adalah “masyarakat adil dan makmur atau sering disebutkan oleh Presiden Soekarno sebagai “Sosialisme a la Indonesia”, yakni sosialisme yang disesuaikan dengan kondisi-kondisi yang terdapat di Indonesia, dengan alam Indonesia, dengan rakyat Indonesia, dengan adat istiadat, dengan psikologi dan kebudayaan Rakyat Indonesia.”¹⁰⁸

Atas dasar pemikiran mengenai revolusi sosial ekonomis itu, maka langkah pertama yang dilakukan oleh Presiden Soekarno setelah memberlakukan kembali UUD 1945 adalah membentuk MPRS – sesuai dengan ketentuan Dekrit itu sendiri. Dalam kaitan dengan itu, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan 4 (empat) Penetapan Presiden, yakni:

1. Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat (LNRI No.76, 1959; TLN 1815);
2. Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (LNRI No. 77, 1959, TLN No. 1816);
3. Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1959 tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara (LNRI No. 79, 1959, TLN No. 1817);
4. Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1959 tentang Perubahan dalam Undang-Undang No. 80 Tahun 1958 tentang Dewan Perancang Nasional

Penetapan Presiden (Penpres) tentang DPR menetapkan bahwa:

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 97-98.

Sementara DPR belum tersusun menurut Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUD, maka DPR yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1953, menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945 (Pasal 1).

Sementara Penpres tentang MPR menetapkan bahwa:

Sebelum tersusun MPR menurut Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUD, maka dibentuk MPR Sementara yang terdiri atas anggota DPR yang dimaksud dalam Penpres No. 1 Tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan seperti berikut (Pasal 1 ayat (1)).

Sedangkan yang dimaksud dalam Penpres No. 2 Tahun 1959 dengan Daerah dan Golongan yang mendapat utusan dalam MPRS adalah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya (Pasal 2).

Penpres No. 3 Tahun 1959 berkenaan dengan susunan DPAS yang harus segera dibentuk menyusul keluarnya Dekrit Presiden. Demikian pula halnya dengan Penpres No. 4 tahun 1959 berkaitan dengan perubahan susunan dan tugas Depernas yang sebelumnya sudah dibentuk berdasarkan UU Nomor 80 Tahun 1958.

Berdasarkan keempat Penpres itu tampak arah ketatanegaraan ditujukan kepada perencanaan pembangunan yang sebelumnya telah dirintis melalui Depernas pada tahun 1958 dan kemudian hendak diperkuat melalui sistem UUD 1945 yang dipandang lebih efektif untuk mempercepat penyelesaian proses pembangunan itu. Untuk itu segera setelah penerbitan keempat Penpres itu dilakukanlah langkah-langkah untuk menyusun GBHN yang akan ditetapkan oleh MPRS dan kemudian dilaksanakan oleh Presiden. Langkah pertama adalah memerintahkan Depernas yang dipimpin oleh Muhammad Yamin untuk menyusun pola pembangunan yang “bersifat

sosialis berdasarkan Pancasila”.¹⁰⁹ Kemudian hasil karya Depernas yang berupa garis-garis besar pembangunan itu diusulkan oleh DPAS kepada Presiden supaya diterima oleh MPRS sebagai GBHN, manakala hasil karya Depernas itu sesuai dengan Amanat Presiden tentang Pembangunan Semesta Berencana pada tanggal 28 Agustus 1959.¹¹⁰

Berdasarkan hasil karya Depernas dan pertimbangan DPAS itu, maka MPRS dalam Sidang Umum I memutuskan Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara (LNRI No. 138, 1960, tertanggal 19 November 1960) dan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (LNRI No. 152, 1960, tertanggal 3 Desember 1960, diumumkan 13 Desember 1960).

Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 pada intinya berisi tentang “Memperkuat Manifesto Politik Republik Indonesia serta perinciannya sebagai garis-garis besar daripada haluan negara”. Manifesto Politik yang dimaksud dalam ketetapan tersebut adalah pidato Presiden Soekarno pada hari Proklamasi 17 Agustus 1960 yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita (*The Rediscovery of Our Revolution*)”. Sementara perincian Manifesto Politik itu adalah Keputusan DPAS Nomor 3/Kpts/Sd/II/59 tertanggal 25 September 1959 yang memutuskan tentang perincian persoalan-persoalan pokok dan program umum revolusi Indonesia, yang diambil dari Manifesto Politik Republik Indonesia.

Adapun Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 berisi tentang penetapan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta

¹⁰⁹ Soekarno, “Amanat Negara Presiden Soekarno Pada Pembukaan Sidang Pertama MPRS Pada Hari Pahlawan 10 Nopember 1960,” dalam Muhono, *op. cit.*, hlm. 44.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 48.

Berencana Delapan Tahun 1961-1969 yang disusun oleh Depernas yang telah sesuai dengan Manifesto Politik RI sebagaimana diperkuat dalam Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960. Rencana ini mempunyai dua anak tahapan yaitu Anak Tahapan Kesatu (1961–1964) dan Anak Tahapan Kedua (1964–1969).

Dengan melihat langkah-langkah tersebut tampak bahwa keputusan untuk kembali ke UUD 1945 pada dasarnya bukan diilandasi oleh kepentingan kekuasaan, melainkan oleh kehendak untuk segera menuntaskan proses pembangunan yang telah dirintis sejak tahun 1950-an tetapi dipandang tidak efektif dan menyimpang dari tujuan Proklamasi 17 Agustus 1945. Penyebabnya karena UUD Sementara 1950 yang menjadi landasan pemerintahan tahun 1950-an masih berwatak liberal sehingga alih-alih mampu mewujudkan tujuan Proklamasi malahan mengembalikan negara Indonesia ke alam liberalisme sebagaimana pada masa kolonial Hindia Belanda. Oleh karena itu, produk utama dan satu-satunya produk yang dihasilkan oleh MPRS adalah GBHN yang berisi rencana pembangunan nasional secara bertahap. Boleh dikata keputusan kembali kepada UUD 1945 pada dasarnya bertujuan untuk menghasilkan rencana pembangunan nasional yang strateginya dapat dilakukan melalui pembentukan MPRS yang kelembagaannya hanya terdapat dalam UUD 1945.

Orientasi pada rencana pembangunan nasional dapat dipahami dengan mengikuti jalan pemikiran mengenai revolusi Indonesia. Seperti disebutkan di atas, Bung Karno membagi tiga tahap revolusi, yakni tahap revolusi fisik (1945-1949), tahap *survival* (1950-1955), dan tahap revolusi sosial-ekonomis yang berlangsung sejak 1955. Menurut Bung Karno, pada

tahun 1955 bangsa Indonesia mengalami tahun puncak karena berhasil melaksanakan Konferensi Asia Afrika dan Pemilihan Umum yang demokratis. Setelah keberhasilan itu, mencuatlah tuntutan rakyat agar melaksanakan pembangunan.

Dalam Penjelasan Manipol dan USDEK dijelaskan yang dimaksud dengan pembangunan:

Pembangunan, di dalam arti rekonstruksi di bidang material dan spirituil. Tuntutan-tuntutan itu, yang didasari pula oleh kenyataan-kenyataan sosial-ekonomis dimana kita sebagai bangsa menghadapi jumlah penduduk yang berjuta-juta banyaknya, sedangkan penemuan dan pembukaan sumber penghidupan baru-baru tidak sepadan jumlah-tambahnya dengan tambahan penduduk itu, memerlukan suatu rencana dan pimpinan yang tegas dan sadar. Inilah yang dinamakan fase "sosial-ekonomis". Revolusi kita mulai meninggalkan taraf perjuangan-politik, dan memasuki taraf baru, yakni keinginan dan dorongan masyarakat untuk meringankan sifat agraris masyarakat kita dan masuk ke taraf mekanisasi pertanian, taraf intensifikasi dan taraf industrialisasi.¹¹¹

Jadi, dalam konteks ini pengertian "pembangunan" adalah identik dengan "revolusi sosial-ekonomis". Tentunya revolusi sendiri bukan hanya pembangunan saja karena terdapat juga revolusi fisik atau revolusi nasional yang berupa dekolonisasi formal. Tetapi, pengertian pembangunan sebagai revolusi sosial-ekonomis menunjukkan bahwa konsep pembangunan yang dianut dalam GBHN 1960 bukan pembangunan dalam pengertian kapitalistik, melainkan pembangunan dalam perspektif sosialistik.

Menurut Immanuel Wallerstein, konsep pembangunan (*development*) mempunyai dua konotasi, yakni pembangunan liberal-kapitalis dan sosialis (Marxis). Konsep pembangunan dalam pengertian liberal-kapitalis adalah "*economic growth which involved 'catching up' with the leader,*" sedangkan

¹¹¹ Roeslan Abdul Gani, "Penjelasan Manipol Dan Usdek, Uraian Ke II," dalam Muhono, *ibid.*, hlm. 447.

konsep pembangunan dalam perspektif sosialis bermakna “*greater internal equality, that is, fundamental social (or socialist) transformation.*”¹¹² Jadi, konsep pembangunan liberal-kapitalis bertujuan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi guna mengejar ketertinggalan (*catching up*) terhadap negara-negara yang telah maju, sementara konsep pembangunan sosial lebih bertujuan pada terjadinya transformasi sosial secara fundamental berupa pemerataan ekonomi rakyat.

Berkenaan dengan konsep pembangunan dalam pengertian sosial, Y.S. Brenner mengatakan bahwa dalam pemikiran ekonomi sosialis dibedakan antara pertumbuhan (*growth*), pembangunan (*development*), dan perencanaan (*planning*). Pertumbuhan dipahami sebagai “*an endogenously-produced quantitative, rather than qualitative, increase in physical output or per capita income, of society.*” Pembangunan adalah “*consciously, deliberately, stimulated growth. It implies the introduction of exogenous directional decisions.*” Sementara perencanaan adalah “*an institutionalized, previously quantified, rationalized process of economic development, over a definite period of time.*”¹¹³

Berdasarkan pengertian tersebut, konsep pembangunan nasional yang direncanakan oleh MPRS pada tahun 1960 adalah konsep pembangunan yang berwatak sosialis, yaitu pembangunan yang bertujuan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep pembangunan seperti ini merupakan kritik atas sistem ekonomi kapitalis kolonial Hindia Belanda sehingga proses pembangunan diarahkan kepada

¹¹² Immanuel Wallerstein, “Development Lodestar or Illusion,” dalam Leslie Sklair, *Capitalism and Development*, London: Routledge, 1994, hlm. 12.

¹¹³ Y.S. Brenner, *Theories of Economic Development and Growth*, London: George Allen & Unwin, 1969, hlm. 223.

penghancuran sistem ekonomi kolonial dan menggantinya dengan sistem ekonomi nasional yang berdasarkan keadilan sosial. Dalam ungkapan Bung Karno, pembangunan adalah “untuk melenyapkan sisa-sisa ekonomi kolonial, bahaya-bahaya paham kapitalisme dan *free fight liberalism*.”¹¹⁴ Dalam konteks inilah pembangunan bermakna sebagai revolusi sosial-ekonomi yang maknanya sama dengan transformasi sosial secara fundamental.

Secara normatif konsep pembangunan berwatak sosialis itu mengacu pada Pasal 33 UUD 1945, seperti diungkapkan dalam Perincian Amanat Pembangunan Presiden dalam Keputusan DPA yang menyebutkan dengan jelas, “Pembangunan harus mewujudkan dengan tegas apa yang ditentukan oleh Pasal 33 UUD 1945.”¹¹⁵ Seperti diketahui Pasal 33 pada intinya mengandung ketentuan tentang sistem perekonomian nasional yang berdasar atas asas kekeluargaan. Selain itu Pasal 33 mengandung norma tentang perencanaan yang harus disusun sebagai usaha bersama untuk mewujudkan sistem perekonomian nasional tersebut. Secara koherensial norma tentang perencanaan itu terkait dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 mengenai garis-garis besar daripada haluan negara yang penetapannya menjadi wewenang MPR(S).

Logika koherensial antara Pasal 33 dan Pasal 3 UUD 1945 itu perlu dipahami untuk memahami paradigma pemikiran mengenai keterkaitan antara rencana pembangunan dan keputusan Dekrit yang memberlakukan kembali UUD 1945. Rencana pembangunan sendiri sudah mulai dirintis sejak masa Kabinet Muhammad Natsir I ((September 1950-Maret 1951) yang kemudian berhasil diwujudkan pada tahun 1958 melalui UU Nomor 85 Tahun 1958

¹¹⁴ Keputusan DPA Nomor 4/Kpts/Sd/III/61 tentang Perincian Amanat Pembangunan Presiden Tanggal 28 Agustus 1959, Bagian B.

¹¹⁵ *Ibid.*

tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960. Sekalipun disusun di bawah UUD Sementara 1950, tetapi dasar hukum penyusunan rencana pembangunan bersumber pada Pasal 33 UUD 1945 yang dipandang sebagai esensialia UUD 1945 dan diadopsi oleh Pasal 38 UUD Sementara 1950. Hanya saja secara formal rencana pembangunan itu dituangkan dalam bentuk UU yang disusun oleh DPR, bukan dalam bentuk GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Kenyataan politiknya memang rencana pembangunan itu tidak dapat dilaksanakan karena sistem politik dan ketatanegaraan berdasarkan UUD Sementara 1950 tidak mendukung efektivitas pelaksanaannya.

Bagi Bung Karno, kenyataan politik tersebut menunjukkan bahwa tidak ada koherensi antara perencanaan pembangunan yang disusun berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 sebagai esensialia UUD 1945 dan sistem pemerintahan ketatanegaraan UUD Sementara 1950 yang berwatak liberal. Perencanaan pembangunan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 adalah berwatak kolektivistik yang membutuhkan sistem ketatanegaraan yang berwatak kolektivistik juga. Dan secara koherensial sistem ketatanegaraan yang sepadan dan sesuai dengan perencanaan pembangunan adalah sistem UUD 1945 yang menentukan perencanaan dituangkan dalam bentuk GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Karena itu, keputusan kembali ke UUD 1945 bermakna pula mengembalikan esensialia UUD 1945 kepada sistem ketatanegaraan yang menopangnya. Atau, lebih konkretnya, mengembalikan perencanaan pembangunan kepada instrumen hukum GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sehingga pembangunan dapat dilaksanakan lebih efektif. Dalam ungkapan

Bung Karno, “Jiwa UUD 1945 adalah tegas, tepat, dan tidak ragu-ragu” sehingga dapat secara efektif mencapai tujuan pembangunan nasional.¹¹⁶

Karena itu, keputusan kembali ke UUD 1945 tidak hanya dapat dipandang sebagai reaksi atas konflik ideologis yang telah memacetkan kerja Konstituante semata, tetapi lebih dari itu untuk menjaga koherensi rencana pembangunan dengan sistem ketatanegaraan yang mendukungnya. Konflik ideologis di Konstituante lebih merupakan fakta politik yang memberi bukti bahwa sistem politik dan ketatanegaraan berdasarkan UUD Sementara 1950 tidak mampu mendukung proses pembangunan yang ditafsirkan sebagai tahap revolusi sosial-ekonomi yang harus ditempuh bangsa Indonesia. Karena itulah Bung Karno tetap mengakomodasi kepentingan golongan Islam dengan mengakui secara legal keberadaan Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 sebagai satu kesatuan dengan UUD 1945. Sebaliknya, Bung Karno menolak secara tegas sistem demokrasi liberal yang dipandang bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam tingkat legislasi, paradigma pemikiran seperti itu diwujudkan dalam bentuk pembentukan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LNRI No. 104, 1960; TLN No. 2043). Undang-undang ini sangat mendasar karena mengubah secara fundamental sistem agraria peninggalan kolonial Belanda yang berwatak liberal-kapitalistik. Pada bagian konsiderans UUPA disebutkan:

Bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan

¹¹⁶ Soekarno, “Amanat Presiden tentang Pembangunan Semesta dan Berencana (Bagian tertulis yang disampaikan kepada Depernas tanggal 28 Agustus 1959),” dalam Moh Said, *Pedoman untuk Melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat*, Jilid I-a, Surabaya: Permata, 1961, hlm. 465-466.

dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta.

Dengan demikian, jelas UUPA ini menjadi instrumen hukum bagi upaya menyelesaikan revolusi nasional dan pembangunan nasional. Untuk itu terdapat asas yang secara fundamental mengubah sistem hukum agraria peninggalan kolonial Hindia Belanda menjadi sistem agraria nasional. Asas-asas pokok itu di antaranya adalah: (1) asas kenasionalan yang menyatakan adanya hak segenap bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia. Oleh karenanya, tanah bukan hanya menjadi hak pemilikinya; (2) pencabutan asas “domain” yang menjadi dasar hukum agraria kolonial, sehingga Negara tidak bertindak sebagai pemilik melainkan hanya sebagai Badan Penguasa yang menguasai bumi, air, dan ruang angkasa demi kesejahteraan rakyat; (3) semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga tidak dikenal adanya hak atas tanah yang bersifat mutlak; (4) hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang; (5) pencegahan monopoli baik oleh swasta maupun Pemerintah. Monopoli oleh Pemerintah hanya diizinkan apabila diatur oleh UU. Larangan monopoli ini juga berarti adanya kebijakan afirmatif terhadap golongan lemah; (6) kebijakan reformasi agraria (*landreform* atau *agrarian reform*), yakni tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemilikinya sendiri serta pembatasan luas lahan yang boleh dimiliki agar tidak terjadi akumulasi kekayaan pada satu atau beberapa orang saja.

Asas-asas UUPA itu menunjukkan adanya kehendak Pemerintah dan Bangsa Indonesia untuk menghancurkan sistem perekonomian peninggalan kolonial Hindia Belanda yang berwatak liberal-kapitalistik. Penguasaan atas tanah yang sangat luas oleh para pemodal swasta – baik berupa *eigendom*, *opstal*, dan *erfpacht* – merupakan sendi pokok sistem kapitalisme yang mengakibatkan akumulasi modal dan kekayaan oleh segelintir orang dan di pihak lain mengakibatkan kesengsaraan bagi bangsa Indonesia. Dalam konteks ini, UUPA merupakan instrumen hukum bagi pembangunan nasional yang bertujuan menghasilkan transformasi sosial secara fundamental ke arah pemerataan sosial-ekonomi rakyat Indonesia.

Namun demikian, rencana pembangunan nasional yang semula diharapkan berjalan lancar setelah kembali ke UUD 1945 ternyata belum berhasil terwujud. Sistem politik Demokrasi Terpimpin yang dikembangkan oleh Presiden Soekarno justru menghambat pelaksanaan program-program pembangunan. Sistem Demokrasi Terpimpin berkembang menjadi otokrasi yang tidak efektif untuk melaksanakan program-program pembangunan ekonomi dan terjebak dalam pertarungan politik antara TNI dan Islam melawan PKI untuk memperebutkan pengaruh atas Soekarno yang berwatak neo-patrimonial. Kecenderungan Soekarno untuk mengembangkan aliansi politik dengan PKI demi melancarkan agenda revolusinya telah menyebabkan Soekarno sendiri terpengaruh oleh provokasi dan agenda PKI dan akhirnya menjerumuskan dirinya ke dalam konfrontasi politik di era Perang Dingin. Akibatnya, program ekonomi yang semula menjadi tujuan utama menjadi

terbengkalai dan diikalahkan oleh agenda-agenda politik yang berwatak konfrontatif.¹¹⁷

Sesungguhnya antara tahun 1960-1962, Soekarno telah berhasil mengkonsolidasikan kekuatan nasional dengan menjaga keseimbangan politik TNI, Islam, dan PKI sehingga berhasil memadamkan pemberontakan-pemberontakan di daerah serta merebut Irian Barat dari tangan Belanda.¹¹⁸ Namun, keberhasilan itu telah menciptakan personalisasi kepemimpinan nasional dan bahkan pengkultusan pada pribadi Soekarno sehingga lahir Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 yang mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Ketetapan MPRS itu tampak didorong oleh pengakuan atas kebenaran langkah politik dramatis Soekarno berupa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang terbukti berhasil mencapai kemenangan-kemenangan strategis dalam memadamkan pemberontakan di daerah serta merebut Irian Barat. Pendeknya, keputusan Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 terbukti benar karena pada kenyataannya berhasil menciptakan pemerintahan yang efektif dalam menangani masalah-masalah strategis yang tidak dapat diselesaikan oleh sistem pemerintahan berdasarkan UUD Sementara 1950.

¹¹⁷ Lihat Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1978, hlm, 43-68; S.M. Amin, *Indonesia di Bawah Rezim Demokrasi Terpimpin*, Jakarta: Bulan Bintang, 1967.

¹¹⁸ Pidato Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1962 yang diberi judul "*Tahun Kemenangan (A Year of Triumph)*" berisi tentang makna tahun 1962 yang berhasil membuktikan keberhasilan pemerintah melaksanakan Triprogram, yakni sandang pangan, keamanan, dan pembebasan Irian Barat. Dengan perasaan sakit hati Soekarno mengatakan betapa dirinya diejek dengan programnya yang dinilai terlalu muluk, tetapi pada tahun 1962 dirinya berhasil membuktikan menyelesaikan prioritas pada pemulihan keamanan. Setelah kembali kepada UUD 1945, pemerintah berhasil memadamkan pemberontakan DI/TII dan PRRI/Permesta serta merebut kembali Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Soekarno. "Tahun Kemenangan (A Year of Triumph) Pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1962," dalam Muhono, *op.cit.*, hlm. 264-292.

Pengakuan atas keberhasilan Soekarno itu jelas disebutkan pada bagian konsiderans Ketetapan MPRS tersebut yang antara lain berbunyi:

Bahwa selama perjalanan Revolusi Nasional Indonesia, Bung Karno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia telah berhasil memimpin Revolusi mencapai kemenangan-kemenangan seperti yang sampai kini kita nikmati.

Pengakuan atas peran itu selanjutnya disertai dengan personalisasi kepemimpinan negara atas pribadi Bung Karno:

Bahwa pribadi Bung Karno merupakan perwujudan perpaduan pimpinan Revolusi dan pimpinan Negara serta merupakan pemersatu dari seluruh kekuatan Rakyat revolusioner, sehingga memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden baik ditinjau dari segi revolusi, maupun Konstitusi 1945 maupun dari segi Agama, khususnya Agama Islam, sebagai Waliyul Amri.

Sifat personalisasi kepemimpinan negara itu kemudian mendorong MPRS untuk mengambil putusan menetapkan Bung Karno sebagai Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup “demi kepentingan penyelesaian Revolusi Indonesia.” Putusan MPRS tersebut memperlihatkan dengan jelas personalisasi revolusi Indonesia pada pribadi Bung Karno, yang bermakna penyelesaian Revolusi Indonesia hanya dapat diselesaikan oleh Bung Karno secara pribadi.

Apabila melihat kronologi lahirnya Ketetapan MPRS itu tampak bahwa ada selang waktu 2 (dua) tahun dari Ketetapan MPRS tahun 1960 yang semata-mata berisi tentang rencana pembangunan nasional. Kedua Ketetapan MPRS tahun 1960 itu masih berada dalam paradigma pemikiran yang melatarbelakangi keputusan kembali ke UUD 1945, yakni kebutuhan akan efektivitas pelaksanaan pembangunan yang tidak berhasil dilakukan di bawah UUD Sementara 1950 dan hanya dapat berhasil dilakukan dengan

UUD 1945 yang berjiwa tegas dan cepat. Karena itu, Ketetapan MPRS tahun 1960 hanya menyangkut GBHN dan rencana pembangunan nasional.

Akan tetapi, keberhasilan besar Soekarno memadamkan pemberontakan di daerah serta merebut kembali Irian Barat dalam waktu singkat itu kemudian tidak diikuti dengan kebijakan yang lebih pragmatis di bidang ekonomi. Keamanan dalam negeri yang sudah mulai pulih tidak digunakan untuk lebih mengkonsentrasikan pada program pembangunan ekonomi. Dalam model pentahapan revolusi, keberhasilan dalam keamanan dan merebut Irian Barat merupakan keberhasilan pada tahap revolusi nasional berupa terbentuknya negara nasional Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke sebagaimana dicita-citakan. Setelah tahap revolusi nasional itu, maka seharusnya masuk kepada tahap sosial-ekonomis dan berkonsentrasi pada pemenuhan kebutuhan ekonomi rakyat.

Alih-alih memfokuskan pada pembangunan sosial-ekonomi, malahan Soekarno justru membuka konfrontasi baru dengan Malaysia dan kekuatan-kekuatan yang dipandanginya sebagai neo-kolonialisme dan neo-imperialisme. Akibatnya, Soekarno terseret kepada konfrontasi Perang Dingin yang memaksanya untuk berpihak pada satu kubu, yakni kubu komunis. Pada posisi ini terdapat kecenderungan umum bagi setiap gerakan nasionalis untuk mengidentikkan kolonialisme dengan kapitalisme dan, sebaliknya, nasionalisme dengan sosialisme. Dan, itu terjadi pada Soekarno yang secara ideologis pemikirannya nasionalismenya terkait dengan sosialisme dengan tujuan

sosial (dan sosialis) dipahami sebagai wujud kemerdekaan dari kekuatan kapital Belanda dan kapitalisme Barat pada umumnya.¹¹⁹

Kebijakan Soekarno yang condong kepada kaum komunis itu mengakibatkan munculnya ketegangan politik di dalam negeri yang disebabkan oleh gencarnya provokasi dan agitasi PKI yang merasa sudah berhasil menguasai pemerintahan. Situasi ini tentu saja memancing reaksi dari kalangan anti-komunis, terutama umat Islam dan TNI-AD, yang kemudian berpuncak menjadi konflik secara terbuka di beberapa wilayah. Manakala PKI terpancing juga oleh situasi yang semakin memanas dan mengambil langkah mendahului pengambil-alihan kekuasaan dengan cara membunuh para Perwira TNI-AD, maka konflik terbuka semakin tak terhindarkan. Pukulan balik yang dilakukan oleh TNI-AD pimpinan Letnan Jendral Soeharto akhirnya berbalik menjadi rangkaian pembunuhan massal terhadap orang-orang yang dituduh anggota dan simpatisan PKI. Sejak saat itulah secara perlahan-lahan kekuasaan Soekarno semakin surut dan menutup kesempatan bagi dirinya untuk menuntaskan cita-cita revolusi sosial-ekonomis yang telah ditempuhnya dengan instrumen Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dalam keadaan kekuasaan yang semakin lemah, Presiden Soekarno masih sempat mengeluarkan kebijakan dalam rangka revolusi sosial-ekonomis, yakni penerbitan UU Nomor 1 Tahun 1966 tentang Penarikan Diri Republik Indonesia dari Keanggotaan Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*) dan Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan

¹¹⁹ Rawi Abdelal, *National Purpose in the World Economy: Post—Soviet States in Comparative Perspective*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2001, hlm. 170-180, khususnya 178; Lihat Benjamin Higgins, "Thought and Action: Indonesian Economic Studies and Policies in the 1950s," dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 26, 1 (1990): 37-47, khususnya 45.

Pembangunan (*International Bank for Reconstruction and Development*) – (LNRI No. 10, 1966: TLN No. 2798). Kebijakan yang diundangkan pada tanggal 14 Februari 1966 itu secara terang-terangan menyebutkan sebagai bentuk “konfrontasi politik dan ekonomi Indonesia terhadap proyek-proyek neo-kolonialisme dan imperialisme”. Keputusan untuk keluar dari IMF dan IBRD disebabkan karena kedua lembaga itu “ternyata merupakan konsentrasi kapital dari kaum neo-kolonialis dan imperialis yang mengutamakan kepentingan golongannya daripada anggota-anggotanya yang termasuk negara-negara yang baru merdeka dan belum berkembang ekonominya.”

Sebagaimana telah diungkapkan di awal, berdasarkan persetujuan KMB, Indonesia harus tunduk pada asas-asas persetujuan Bretton Woods dan mengindahkan aturan-aturan IMF serta menjadi anggota dari IMF dan IBRD. Karena itu, berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1954 secara resmi Indonesia menyatakan keanggotaannya di IMF dan IBRD. Tetapi, sejak tahun 1958, pemerintah mulai melakukan kebijakan pembatalan atas persetujuan KMB, seperti lewat UU Nomor 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda yang membatalkan persetujuan KMB tentang perlindungan atas perusahaan-perusahaan Belanda. Dengan keluarnya Indonesia dari IMF dan IBRD maka Indonesia telah melakukan pembatalan atas persetujuan KMB bidang keuangan dan perekonomian, kecuali berkenaan dengan tanggungan Indonesia atas utang Hindia Belanda kepada negara-negara lain.¹²⁰ Dalam perspektif revolusi sosial ekonomis UU Nomor

¹²⁰ Pada peringatan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1956, Bung Karno berpidato mengesampingkan kewajiban bangsa Indonesia untuk membayar utang-utang Belanda yang ditetapkan dalam persetujuan KMB. Pada saat itu Bung Karno menyatakan bahwa Indonesia telah membatalkan perjanjian KMB dan menolak membayar lagi utang-utang kepada Belanda, kecuali utang-utang peninggalan Hindia Belanda kepada negara-negara lain. Lihat Soekarno, “Amanat Presiden Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi kemerdekaan

1 Tahun 1966 itu bermakna Indonesia telah melepaskan dari jerat sistem kapitalisme internasional yang dipaksakan kepada Indonesia melalui persetujuan KMB. Tetapi, secara politis hal itu berarti konfrontasi langsung dengan kekuatan kapitalisme internasional yang mengendalikan sistem moneter global. Tidak heran bila tak lama setelah keluarnya UU pada tanggal 14 Februari 1966 terjadi peristiwa politik yang sangat menentukan bagi perkembangan politik dan ketatanegaraan di Indonesia, yakni keluarnya Surat Perintah 11 Maret 1966 – dikenal sebagai Supersemar – yang kemudian menjadi dasar bagi peralihan kekuasaan dari Soekarno kepada Soeharto.

Tak lama setelah itu, pada tanggal 8 November 1966 Presiden Soekarno mengundang tiga undang-undang yang salah satu diantaranya mencabut UU Nomor 1 Tahun 1966 dan mengembalikan keanggotaan Republik Indonesia dalam IMF dan Bank Dunia. Setelah itu, praktis kekuasaan Soekarno semakin lemah dan pada akhirnya setahun setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Supersemar, MPRS melalui Ketetapan MPRS Nomor: XXXIII/MPRS/1967 tertanggal 12 Maret 1967 mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno dan mengangkat Jenderal Soeharto, Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden hingga terpilihnya Presiden oleh MPRS hasil pemilihan umum.

E. Pembangunan Kapitalistik

Sebulan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan UU Nomor 1 Tahun 1966 tentang Penarikan Diri Republik Indonesia dari Keanggotaan IMF dan

Indonesia, 17 Agustus 1956,” dalam Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid Kedua, Jakarta: Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1965, hlm. 264-265.

Bank Dunia, terjadi peristiwa politik penting yang menandai peralihan kekuasaan dari Soekarno kepada Soeharto. Peristiwa itu adalah penyerahan Surat Perintah Presiden Soekarno/Panglima Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS tertanggal 11 Maret 1966 yang menginstruksikan Letnan Jenderal Soeharto, selaku Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib) untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk mengatasi situasi keamanan yang buruk pada saat itu.

Keluarnya Supersemar telah mendorong eskalasi politik berkembang sangat cepat. Puncaknya pada tanggal 21 Juni 1966 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 yang mengukuhkan Supersemar dan meningkatkan kedudukan Surat Perintah itu menjadi Ketetapan MPRS. Selain itu Ketetapan itupun mempercayakan kepada Letjen TNI Soeharto sebagai pemegang Ketetapan tersebut untuk memikul tanggung jawab wewenang yang terkandung di dalam Surat Perintah tersebut.

Langkah berikutnya, melalui Ketetapan MPRS Nomor XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera ditetapkan bahwa dalam rangka memanfaatkan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tanggal 21 Juni 1966, Presiden menugaskan kepada Letnan Jenderal Soeharto sebagai Pengemban Ketetapan MPRS tersebut untuk segera membentuk KABINET AMPERA dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- (1) TUGAS POKOK: menciptakan kestabilan POLITIK dan EKONOMI;
- (2) PROGRAM:
 - (a) Memperbaiki peri-kehidupan Rakyat terutama di bidang sandang dan pangan;

- (b) Melaksanakan Pemilihan Umum dalam batas waktu seperti dicantumkan dalam Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966, tanggal 5 Juli 1966;
- (c) Melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif untuk kepentingan nasional sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966;
- (d) Melanjutkan perjuangan antiimperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya.

Setelah itu secara sistematis MPRS dalam sidangnya antara tanggal 20 Juni sampai dengan 5 Juli 1966 mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang melucuti kekuasaan Soekarno, termasuk ajaran-ajarannya dan kekuatan-kekuatan politik pendukungnya. Di antaranya adalah Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan. Ketetapan itu mengandung beberapa paradigma yang berbeda dengan konsep pembangunan yang dilancarkan oleh Soekarno. Pokok-pokok pikiran dalam Ketetapan MPRS itu adalah:

1. Penegasan tentang sistem perekonomian menurut Pasal 33 UUD 1945 yang tidak mengenal struktur pertentangan kelas. Artinya, paradigma Marxis/Komunis dan sosialisme dipandang bertentangan dengan UUD 1945;
2. Penekanan pada prinsip-prinsip ekonomi yang rasional dan realistis yang selama pemerintahan Soekarno dikesampingkan;
3. Penekanan atas perlunya memanfaatkan potensi-potensi modal, teknologi, dan skill yang dari luar negeri selama segala bantuan itu

- benar-benar diabdikan kepada kepentingan ekonomi tanpa menimbulkan ketergantungan terhadap luar negeri;
4. Pernyataan tentang skala prioritas nasional pada pembangunan ekonomi secara besar-besaran, sehingga kepentingan dalam negeri, khususnya kepentingan ekonomi, harus tegas-tegas didahulukan daripada kepentingan politik luar negeri;
 5. Peranan pemerintah harus lebih menekankan pada pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi;
 6. Kebijakan ekonomi yang terbuka bagi modal asing sehingga perlu ditetapkan segera UU tentang modal asing serta mengembalikan keanggotaan RI dalam lembaga-lembaga ekonomi internasional, termasuk IMF dan IBRD.

Berdasarkan beberapa pokok-pokok pikiran itu, tampak jelas MPRS yang bersidang setelah keluarnya Supersemar memiliki paradigma pembangunan nasional baru yang berbeda dengan paradigma Soekarno. Pembangunan nasional yang ditetapkan oleh MPRS tidak lagi berorientasi melawan kolonialisme dan kapitalisme sebagaimana diserukan oleh Soekarno dan malahan sebaliknya bersikap terbuka pada masuknya kekuatan kapital asing, termasuk IMF dan IBRD yang sangat ditentang oleh Soekarno. Tak heran bila kebijakan pertama yang ditempuh oleh Kabinet Ampera bentukan Letjen Soeharto adalah mengeluarkan 3 (tiga) undang-undang tentang ekonomi dan keuangan yang bersifat terbuka terhadap kekuatan modal asing.

Undang-undang yang seluruhnya dikeluarkan pada tanggal 8 November 1966 itu adalah:

1. UU Nomor 7 Tahun 1966 tentang Persetujuan antara Pemerintah Kerajaan Belanda dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Soal-soal Keuangan (LNRI No. 34, 1966);
2. UU Nomor 8 Tahun 1966 tentang Keanggotaan Republik Indonesia dalam Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) – (LNRI No. 35, 1966);
3. UU Nomor 9 Tahun 1966 tentang Keanggotaan Kembali Republik Indonesia dalam Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*) dan Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (*International Bank for Reconstruction and Development*) – (LNRI No. 36, 1966).

Sekalipun ketiga UU itu ditandatangani oleh Presiden Soekarno, tetapi dapat dipastikan ketiga UU itu dibuat di luar kekuasaan Presiden Soekarno karena disusun oleh Kabinet Ampera pimpinan Letjen Soeharto dan dengan persetujuan DPR Gotong Royong yang secara politis sudah dikuasai oleh kekuatan politik anti-Soekarno. Dengan keluarnya tiga UU itu maka dimulailah era pembangunan ekonomi yang lebih bercorak kapitalistik.

Model pembangunan kapitalistik ini kemudian disempurnakan dengan keluarnya UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (LNRI No. 1, 1967; TLN No. 2818), tertanggal 10 Januari 1967. Pada Pasal 1 UU Penanaman Modal Asing (PMA) itu disebutkan bahwa yang dimaksud sebagai penanaman modal asing dalam UU tersebut hanya meliputi

penanaman modal asing secara langsung yang digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, dalam arti pemilik modal secara langsung menanggung resiko dari penanaman modal tersebut. Pada Pasal 9 disebutkan bahwa pemilik modal mempunyai wewenang sepenuhnya untuk menentukan direksi perusahaan-perusahaan dimana modalnya ditanam. Disebutkan pula bahwa Pemerintah menjamin tidak akan terjadi nasionalisasi atas perusahaan-perusahaan modal asing.

Sekalipun demikian UU membatasi PMA pada bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta bidang yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara. Bidang-bidang yang dibatasi dari PMA itu adalah: (1) pelabuhan-pelabuhan; (2) produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; (3) telekomunikasi; (4) pelayaran; (5) penerbangan; (6) air minum; (7) kereta api umum; (8) pembangkitan tenaga atom; dan (9) mass media. Sementara dalam bidang pertahanan yang dilarang sama sekali dari PMA adalah antara lain: produksi senjata, mesiu, alat-alat peledak dan peralatan perang.

Keempat UU yang dibuat oleh Kabinet Ampera pimpinan Letjen Soeharto itu tidak lagi bertujuan untuk menghancurkan sistem ekonomi kolonial yang bercorak kapitalistik dan menggantikannya dengan sistem ekonomi nasional yang berasaskan kekeluargaan. Malahan keempat UU itu pada dasarnya menghidupkan kembali persetujuan KMB dalam bidang perekonomian dan keuangan yang meliputi jaminan perlindungan atas modal Belanda maupun asing pada umumnya yang ditanam di Indonesia serta kewajiban Indonesia untuk mematuhi prinsip-prinsip *Bretton Woods* dengan cara menjadi anggota IMF dan IBRD. Artinya, kebijakan Kabinet Ampera

dengan menerbitkan keempat UUD itu justru melanggengkan kapitalisme peninggalan Belanda yang hendak dihapuskan oleh para pendiri negara ini. Dalam perspektif revolusi tentu saja hal itu bertentangan dengan tujuan revolusi Indonesia yang hendak mengganti sistem sosial ekonomi peninggalan kolonial yang berwatak kapitalistik dengan sistem sosial ekonomi nasional yang bercorak kekeluargaan.

Sekalipun demikian, Ketetapan MPRS pasca-Supersemar menggunakan retorika yang sama dengan Soekarno, yakni sama-sama melaksanakan UUD 1945. Bahkan Ketetapan MPRS secara tegas menyatakan perlunya pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen untuk menandakan antitesis terhadap kemerosotan ekonomi dan politik pada masa pemerintahan Soekarno yang disebabkan penyelewengan terhadap UUD 1945. Pada posisi ini, UUD 1945 kemudian menjadi alat legitimasi baru bagi sistem pembangunan Orde Baru yang bercorak kapitalistik.

Dua bulan setelah menandatangani UU tentang Penanaman Modal Asing, pada tanggal 12 Maret 1967, MPRS akhirnya mencabut kekuasaan pemerintahan Presiden Soekarno dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden hingga terpilihnya Presiden oleh MPR hasil Pemilihan Umum. Setelah itu, kekuasaan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Jenderal Soeharto selaku Pengemban Supersemar.

Selama tiga dekade berikutnya Presiden Soeharto memimpin rezim pemerintahan yang menamakan diri sebagai Orde Baru. Sesuai dengan Ketetapan MPRS, Soeharto tetap mempertahankan sistem pemerintahan yang dibangun Soekarno, bahkan menyesuaikannya untuk membangun kekuasaan dirinya dan menciptakan suatu ekonomi modern. Soeharto

mempertahankan Pancasila sebagai ideologi negara, tetapi mentransformasikannya dari seperangkat gagasan yang bersifat umum kepada suatu alat pemerintahan untuk mengontrol kesadaran warga negara dengan menciptakan *Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila* (P4) yang diajarkan pada semua tingkatan pendidikan serta tingkat pemerintahan hingga ke desa-desa.¹²¹ Pada tahun 1985, Soeharto mewajibkan semua organisasi politik dan kemasyarakatan untuk menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas dengan mengeluarkan UU Nomor 3 Tahun 1985 dan UU Nomor 8 Tahun 1985. Soeharto juga memanfaatkan konsep Soekarno tentang “golongan fungsional” untuk mengembangkan Golongan Karya (Golkar) sebagai kekuatan politik yang berhak mengikuti Pemilu dan duduk di lembaga perwakilan rakyat. Melalui Golkar itulah ABRI dan PNS dapat melibatkan diri dalam proses politik di lembaga perwakilan rakyat.¹²²

Dalam berbagai retorika, pemerintahan Orde Baru sering mengidentikkan diri dengan Orde Pembangunan untuk menunjukkan komitmen rezim pada proses pembangunan nasional sekaligus untuk menegaskan perbedaannya dengan rezim Soekarno. Retorika pembangunan itu menunjukkan bahwa sesungguhnya konsep pembangunan bukan perkara baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.

Seperti diungkap di muka konsep pembangunan sudah diperkenalkan jauh sejak awal 1950-an ketika Kabinet Natsir mulai merancang Rencana Pembangunan Lima Tahun sebagai bagian dari upaya mewujudkan

¹²¹ Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedomanan Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Ekaprasetya Pancakarsa*).

¹²² Norman G. Owen (ed.), *The Emergence of Modern Southeast Asia*, Singapore: Singapore University Press, 2005, hlm. 435-436.

kesejahteraan rakyat pasca-revolusi kemerdekaan. Tetapi, rencana pembangunan itu dianggap tidak berhasil dilaksanakan disebabkan oleh sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD Sementara 1950 tidak dapat mendukung proses pembangunan secara efektif. Karena itulah Presiden Soekarno mengambil keputusan drastis dengan mengumumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan berlakunya kembali UUD 1945. Keputusan kembali ke UUD 1945 didasarkan pada pandangan bahwa sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945 dianggap lebih efektif untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional. Ternyata proses pembangunan selama Demokrasi Terpimpin pun tidak berhasil dilaksanakan.

Akan tetapi, kegagalan pembangunan pada masa Demokrasi Terpimpin tidak lagi dipandang sebagai kesalahan sistem ketatanegaraan yang terdapat dalam UUD 1945, melainkan justru sebagai bentuk penyimpangan atau penyelewengan atas UUD 1945. Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan menggambarkan pada Pasal 1 penyebab kegagalan pembangunan pada masa Soekarno sebagai berikut:

Hakekat dari proses kemerosotan yang cepat dari ekonomi Indonesia selama beberapa tahun ini adalah penyelewengan dari pelaksanaan secara murni daripada UUD 1945, yang tercermin dalam tidak adanya pengawasan yang efektif dari lembaga-lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan ekonomi pemerintah dan senantiasa kurang diserasikannya kepentingan politik dengan kepentingan ekonomi serta dikesampingkannya prinsip-prinsip ekonomi yang rasional dalam menghadapi masalah-masalah ekonomi, maka jalan keluarnya adalah kembali ke pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Jadi, kegagalan pembangunan bukan disebabkan oleh sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945, melainkan oleh penyelewengan dalam pelaksanaan UUD 1945. Karena itu untuk menjamin keberhasilan

pembangunan nasional yang sudah dilancarkan oleh Presiden Soekarno harus dikembalikan kepada pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pada titik ini pemerintah Orde Baru sesungguhnya berada pada posisi yang sama dengan Soekarno yang juga memandang kegagalan pembangunan sebagai akibat tidak dilaksanakannya UUD 1945. Hanya bedanya pada masa Soekarno pandangan ini berhadapan dengan kenyataan konstitusi yang berlaku adalah UUD Sementara 1950, sehingga untuk melancarkan pembangunan harus kembali kepada UUD 1945 secara formal dan menetapkan UUD Sementara 1950 tidak berlaku lagi. Sementara pemerintah Orde Baru sudah berada dalam kenyataan telah berlakunya UUD 1945, sehingga untuk menjamin keberhasilan pembangunan harus dilakukan dengan cara kembali kepada pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Pandangan tersebut menunjukkan, bahwa Orde Baru pada awalnya hanya bertindak “menyelamatkan” proses pembangunan yang gagal dilaksanakan oleh Soekarno. Gagasan tentang perlunya pembangunan itu sendiri diterima sebagai perintah normatif dari UUD 1945 – khususnya dari Pasal 33 UUD 1945 yang memerintahkan adanya perencanaan ekonomi. Tetapi, secara substansial perlu dilakukan perubahan atas konsep pembangunan agar lebih sesuai dengan “ketentuan dan jiwa UUD 1945.”¹²³ Pada titik inilah kemudian terjadi persimpangan antara konsep pembangunan model Soekarno dan model Orde Baru.

Konsep pembangunan Soekarno berorientasi pada “revolusi sosial-ekonomis” atau “dekolonisasi ekonomi” yang hendak mengubah struktur

¹²³ Bagian “mengingat” huruf (a) Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan.

sosial-ekonomi kolonial yang berwatak kapitalistik kepada struktur ekonomi nasional yang bercorak kekeluargaan. Sementara konsep pembangunan Orde Baru lebih berorientasi pada pemenuhan tujuan-tujuan ekonomi modern, tanpa mengaitkan pada struktur ekonomi kolonial atau nasional.¹²⁴

Perbedaan antara dua konsep pembangunan ini dengan baik dijelaskan oleh Sarbini Sumawinata dalam satu tulisan yang terbit pada Januari 1954 yang berjudul *Garis-garis Besar Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Dalam tulisannya itu ia menolak konsep tentang “ekonomi kolonial” dan “ekonomi nasional” karena tidak relevan dengan konsep pembangunan ekonomi. Kedua konsep itu bagi Sarbini tidak lebih dari retorika politik belaka, “hanyalah omong kosong belaka” yang tidak mampu memberikan pedoman apapun bagi pembangunan ekonomi.¹²⁵

Berkenaan dengan ekonomi kolonial Sarbini mengutarakan pendiriannya sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan ekonomi kolonial adalah bahwa dalam perekonomian Indonesia banyak terdapat modal penjajah ditanam dalam banyak perusahaan yang membawa keuntungan, khususnya perusahaan-perusahaan di bidang ekspor yang bertujuan memindahkan keuntungan mereka ke negara penjajah.... [Tetapi] tidak jelas mengapa ekonomi yang demikian disebut ekonomi kolonial, sebab pada hakikatnya di negara yang tidak dijajah pun mungkin terjadi keadaan yang demikian. Hal itu didasarkan pada kenyataan bahwa memang demikianlah sifat setiap modal asing yang ditanam di suatu negara. Bahwa modal asing tersebut terutama memilih bentuk perusahaan ekspor pun tidaklah mengherankan.¹²⁶

Sementara berkenaan dengan ekonomi nasional dikatakannya:

Sampai sekarang belum jelas pula apa yang dimaksud dengan ekonomi nasional. Jika yang dimaksudkannya adalah pemindahan peranan yang semula dipegang bangsa asing ke tangan bangsa

¹²⁴ Norman G. Owen (ed.), *op. cit.*, hlm. 438.

¹²⁵ Sarbini Sumawinata, “Garis-garis Besar Pembangunan Ekonomi Indonesia,” dalam Hadi Soesastro, dkk., (eds.), *op. cit.*, hlm. 131.

¹²⁶ *Ibid.*

Indonesia, maka dari sudut ekonomi, khususnya dari sudut perubahan struktur, pertumbuhan tidak berarti apa-apa bagi kemakmuran seluruh rakyat.¹²⁷

Bahkan Sarbini mengkritik konsep tentang ekonomi nasional karena pemindahan peranan asing kepada bangsa Indonesia itu justru melahirkan penguasaan baru oleh elit kekuasaan atas sumber daya ekonomi yang semula dikuasai kolonial. Tak heran bila kemudian konsep ekonomi nasional malahan menimbulkan konflik baru di tengah masyarakat.¹²⁸

Oleh karena itulah, Sarbini lebih setuju bila pembangunan ekonomi ditujukan untuk meningkatkan tingkat konsumsi rakyat Indonesia. Untuk meningkatkan konsumsi ini, Sarbini percaya pada hubungan-hubungan dan hukum-hukum ekonomi rasional yang mengaitkan tingkat konsumsi dengan tingkat produksi serta perlunya penanaman modal sebagai cara meningkatkan produksi dan pertumbuhan ekonomi pada umumnya. Pada posisi ini konsep pembangunan terlepas dari persoalan struktur ekonomi kolonial atau nasional dan tunduk semata-mata pada hukum ekonomi yang bersifat rasional.¹²⁹

Konsep pembangunan ekonomi ini jelas berwatak kapitalistik yang mempercayai adanya hukum-hukum ekonomi yang bersifat otonom yang mengatur secara tak terlihat (*the invisible hand*) mekanisme pasar sehingga terdapat keseimbangan yang terus terjaga. Konsep ini berwatak liberal karena menolak campur tangan negara dalam kehidupan ekonomi semaksimal mungkin. Peranan negara hanya untuk memastikan terjadinya keseimbangan dalam mekanisme pasar agar berjalan secara baik. Karena itu juga

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 132.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 133.

perlindungan atas hak-hak dan kebebasan individual, terutama terkait dengan hak milik, sebagai bentuk dari ketiadaan secara relatif campur tangan negara dalam kehidupan ekonomi.

Sekalipun ditulis pada tahun 1954, tetapi pemikiran Sarbini itu sangat relevan untuk menjelaskan pemikiran pembangunan yang dilakukan oleh Orde Baru. Sarbini adalah ekonom penganut sosialis yang pertama kali mengenalkan konsep pembangunan ekonomi kepada Soeharto dan kemudian menjadi salah satu arsitek pembangunan ekonomi Orde Baru.¹³⁰ Tak heran bila kemudian rancangan pembangunan Orde Baru hanya membicarakan tentang hubungan-hubungan dan hukum-hukum ekonomi semata, tanpa mengaitkannya pada persoalan struktur ekonomi kolonial atau nasional. Pembangunan menjadi konsep yang netral, bebas nilai, terlepas dari nilai-nilai yang bersifat kebangsaan.

Sekalipun demikian, konsep pembangunan Orde Baru secara normatif tetap menyebutkan perlunya demokrasi ekonomi seperti disebutkan dalam Penejelasan Pasal 33 UUD 1945. Dalam GBHN 1973, demokrasi ekonomi ditafsirkan oleh pemerintah Orde Baru sebagai keterlibatan aktif masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Bentuknya adalah pengarahan dan bimbingan oleh Pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim bagi perkembangan dunia usaha; sementara dunia usaha memberikan tanggapan terhadap usaha pemerintah tersebut. Pengertian ini agak berbeda dengan pengertian demokrasi ekonomi dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 yang menekankan demokrasi ekonomi pada “kemakmuran bagi segala orang” sehingga “kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran

¹³⁰ http://id.wikipedia.org/wiki/Sarbini_Sumawinata (Diakses tanggal 23 Oktober 2009).

orang perorang.” Jadi, demokrasi ekonomi menurut Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 lebih menekankan pada aspek persamaan dan persaudaraan, sedangkan pada masa Orde Baru lebih menekankan pada partisipasi dalam kehidupan ekonomi.

Secara konseptual demokrasi ekonomi juga dibedakan dengan “ekonomi negatif”, yakni:

1. Sistem “*free fight liberalism*” yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain dan yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia;
2. Sistem “*etatisme*” di mana Negara beserta aparaturnya bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar negara;
3. Monopoli yang merugikan masyarakat.

Namun, acuan formal pembangunan seperti itu cenderung menjadi retorika politik yang dipergunakan untuk memberikan legitimasi normatif pada konsep pembangunan yang berwatak kapitalistik. Acuan pada UUD 1945 berkembang tak lebih dari bentuk formalisme pembangunan belaka. Pada prakteknya, pembangunan Orde Baru lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang keuntungannya hanya dinikmati oleh segelintir orang saja. Situasi yang dikritik oleh Sarbini terkait dengan konsep “struktur ekonomi nasional” yang keuntungannya hanya dinikmati oleh sedikit orang, ternyata terjadi juga pada model pembangunan yang tunduk pada hukum-hukum ekonomi saja.

Dalam banyak analisis keadaan tersebut terjadi karena pertumbuhan ekonomi yang dikombinasikan dengan stabilitas politik akhirnya berkembang menjadi bentuk pemusatan kekuasaan politik dan ekonomi pada segelintir elit saja. Stabilitas politik berkembang menjadi bentuk-bentuk represi politik dan akhirnya mendorong lahirnya pemerintahan otoriter. Keadaan yang dulu dialamatkan pada kegagalan pembangunan era Soekarno berupa “tiadanya pengawasan yang efektif dari lembaga-lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan ekonomi pemerintahan” (Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966) akhirnya terjadi juga pada pemerintahan Orde Baru. Lembaga-lembaga perwakilan semasa Orde Baru tak lebih dari kepanjangan tangan Pemerintah melalui mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan ABRI dalam Golongan Karya – yaitu kekuatan politik non-partai yang berhak ikut Pemilu – serta penempatan wakil-wakil ABRI di DPR-MPR. Ketiadaan pengawasan itu akhirnya menyebabkan kegiatan pembangunan melahirkan sistem ekonomi yang hanya menguntungkan segelintir elit politik dan ekonomi.

Kenyataan yang sesungguhnya disadari oleh pemerintah Orde Baru dan muncul sebagai salah satu bentuk sistem ekonomi yang bertentangan dengan UUD 1945. Dalam GBHN tahun 1993, disebutkan perlunya dihindari “persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.” Rumusan ini dipergunakan juga dalam GBHN tahun 1998 yang disahkan pada tanggal 9 Maret 1998 – tiga bulan berselang sebelum pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Rumusan dalam GBHN 1993 dan 1998 itu lebih lengkap dibandingkan rumusan awal dalam Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 yang hanya menyebutkan “monopoli yang merugikan masyarakat.” Artinya, situasi ekonomi pada waktu tahun 1990-an sudah mulai ditandai oleh persaingan tidak sehat, monopoli, dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan keadilan sosial. Ini menandakan bahwa pembangunan model kapitalistik yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru sudah melahirkan keadaan yang bertentangan dengan tujuan UUD 1945, yakni mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bila mengacu pada gagasan *Revolutiegrondwet*, kegagalan pembangunan Orde Baru untuk mewujudkan keadilan sosial dapat dipandang sebagai akibat dari penyelewengan atas jiwa revolusi Indonesia yang terkandung dalam UUD 1945. Konsep pembangunan Orde Baru yang bertujuan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi telah mengembalikan sistem kapitalisme yang dipraktekkan pemerintah kolonial Belanda dan sempat dipaksakan untuk dipertahankan melalui KMB. Keadaan seperti itu jelas bertolak belakang dengan jiwa *Revolutiegrondwet* dalam UUD 1945 yang hendak melikwidasi sistem ekonomi kolonial sebagai cara untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, sekalipun pembangunan Orde Baru telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi telah mengekalkan sistem perekonomian kapitalisme yang justru bertentangan dengan UUD 1945.