

Ada dua alternatif yang dapat dilakukan dalam rangka reformulasi perencanaan pembangunan nasional berbasis GBHN, yakni: (1) GBHN ditetapkan oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kaitan ini Presiden dipilih atas dasar komitmennya untuk melaksanakan GBHN, bukan berdasarkan visi, misi, dan program Presiden; dan (2) GBHN ditetapkan oleh MPR dan Presiden dipilih oleh MPR untuk melaksanakan GBHN. Namun, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, kecuali proses pemakzulan atas dugaan melakukan pelanggaran hukum.

- **Aidul Fitriclada Azhari** -  
"Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad ke-21"

Pemberlakuan kembali kewenangan dalam penyusunan dan menetapkan GBHN, tidak bertentangan dengan Pancasila. Sesuai dengan sila ke-IV Pancasila, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan". Dengan demikian, maka kedaulatan rakyat yang sesungguhnya terletak pada kelembagaan MPR sebagai sebuah perwujudan rakyat.

- **Ida Hanifah** -  
"Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model Garis-Garis Besar Haluan Negara"

Menghidupkan kembali GBHN oleh MPR sebagai pembentuk kekuasaan merupakan sebuah keniscayaan, sehingga mempunyai arah haluan yang jelas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dengan pola sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini menunjukkan kebijakan pembangunan terombang ambing tanpa arah yang pasti.

- **Marzuki Lubis** -  
"Urgensi GBHN dalam Konstitusi"

**PENERBIT ENAM MEDIA**  
Jl. Binjai KM. 5,5 No. 202A  
Kel. Seisikambang C II - Medan Helvetia  
redaksi.anammedia@gmail.com  
+62 852-6336-9503  
enammedia.com



**REFORMULASI KEBIJAKAN HALUAN NEGARA**  
Antara Realita dan Cita-Cita

EDITOR :  
- Fitriani -  
- Muhammad Taufik Nasution -  
- Benito Asdhie Kodiyat MS -



ENAM MEDIA

EDITOR :

- Fitriani - - Muhammad Taufik Nasution - - Benito Asdhie Kodiyat MS -

# REFORMULASI

## KEBIJAKAN HALUAN NEGARA

==== Antara Realita dan Cita-Cita ====



**REFORMULASI KEBIJAKAN  
HALUAN NEGARA:**  
*Antara Realita dan Cita-Cita*

**Editor:**  
Fitriani  
Muhammad Taufik Nasution  
Benito Asdhie Kodiyat MS

**REFORMULASI KEBIJAKAN  
HALUAN NEGARA:**  
*Antara Realita dan Cita-Cita*

Enam Media  
Medan 2019

**REFORMULASI KEBIJAKAN HALUAN NEGARA: ANTARA REALITA  
DAN CITA-CITA**

Hak Cipta © Desember 2019

Dilarang Memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm, hlm: xii + 352

Editor:

**Fitriani**

**Muhammad Taufik Nasution**

**Benito Asdhie Kodiyat MS**

**ISBN: 978-623-92699-1-3**

Cover: Marwan Efendy Nasution

Layout: Tim Enam Media

Penerbit:

Enam Media

Jl. Binjai Km. 5,5 No. 202A Medan, Sumatera Utara

Email: [redaksi.enammedia@gmail.com](mailto:redaksi.enammedia@gmail.com)

Website: [www.enammedia.com](http://www.enammedia.com)

**Anggota IKAPI**

Distributor:

CV. EnamMedia

**Diterbitkan atas Kerja Sama:**

Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah,  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara,  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara,  
Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara,  
Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia, Lentera Konstitusi dan Keadilan,  
Pustaka Prima dengan Enam Media

**Kewenangan MPR Mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN**

Afifa Rangkuti --- 149

**GBHN Generasi Baru: Sistem Pembangunan Ekonomi Nasional Berbasis Konstitusi**

Ahmad --- 155

**Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan di Indonesia**

Amir Hamdani Nasution dan Cynthia Hadita --- 167

**Reformulasi Pedoman Perencanaan Pembangunan Nasional: Sebuah Ikhtiar Mewujudkan Visi Indonesia**

Muhammad Taufik Nasution dan Nasrullah Nasution --- 175

**Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Acuan Sinkronisasi Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah**

Dani Sintara --- 181

**Romantisme atau Tuntutan: Membaca Intensitas GBHN sebagai Haluan Pembangunan Nasional Masa Depan**

Firna Novi Anggoro --- 189

**Memulihkan Kewenangan MPR Akibat Kebiri RPJPN**

Sarip --- 197

**Peranan GBHN dalam Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Negara-Bangsa dalam Sistem Presidensial**

Wendra Yunaldi --- 211

**Penguatan Haluan Negara sebagai Arah Pembangunan Nasional Indonesia Dilihat dari Teori Sistem Hukum**

Mhd. Yusrizal Adi Syaputra --- 221

**Konsepsi Haluan Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial**

Satriansyah Den Retno Wardana --- 231

**Mengembalikan GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia**

Nadila Dwi Agustia, Fathan Shorih, dan Mahzaniar --- 243

**Melihat GBHN dalam Persiapan Indonesia Menuju Tahun 2045**

Hendrawan Fahrezi Alqahar, Ria Afriska, dan Adawiyah Nasution --- 255

---

---

# *Peranan GBHN dalam Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Negara-Bangsa dalam Sistem Presidensial*

---

---

**Wendra Yunaldi**

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

## **A. Pendahuluan**

Ada pertanyaan penting yang urgent untuk dikemukakan, yaitu; siapakah yang berwenang untuk merumuskan arah kebijakan pembangunan bangsa Indonesia ke depan dan dalam format seperti apakah arah kebijakan pembangunan itu di susun, sehingga problem-problem pembangunan yang bersifat filosofis dan praktis yang muncul ke permukaan dapat diselesaikan dengan pendekatan negara hukum dan kedaulatan rakyat. Sebab, pembangunan tidak dapat dilakukan semata-mata dalam perspektif materialistik dengan ukuran-ukuran hasil fisik yang dapat dilihat. Aspek lainnya yang tidak kalah penting dan bahkan cenderung menentukan identitas kebangsaan yang bersifat values, seperti ideologi berbangsa, kedaulatan rakyat, hak asasi manusia, dan maupun sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebagai bangsa yang dilahirkan dengan gagasan ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka konsepsi pembangunan Indonesia bersifat holistik dan komprehensif meliputi jiwa, raga dan badan bangsa Indonesia. *Philosophi groundslag* dan *welstandaung* bangsa Indonesia yang telah berabad-abad silam mengkristal dalam sistem kebudayaan bangsa Indonesia merupakan potensi besar yang membentuk karakter bangsa Indonesia yang berbeda dengan bangsa-bangsa lainnya di dunia. Dengan *character national building* itulah maka kemudian Indonesia menjadi negara yang merdeka, demokratis, bebas dari penjajahan dan terlibat aktif untuk mewujudkan kehidupan bangsa-bangsa dengan aman, damai dan saling bekerja sama.

Karakteristik bangsa Indonesia yang berbeda dengan negara-negara lainnya, yang dilahirkan tersebut akibat konflik vertikal antara penindas dengan yang tertindas dalam sistem *Monarchisme* dan *Oligarkhisme*, Indonesia lahir dari gagasan-

gagasan cerdas—sekalipun berhadapan dengan imperialisme asing—dalam membangun *nation building* nya. Indonesia tidak memiliki sejarah konflik vertikal ataupun horizontal dalam proses melahirkan Indonesia. Indonesia dilahirkan dari semangat dan cita-cita kebangsaan yang terlebih dahulu telah terbina secara konstruktif dalam kebudayaan-kebudayaan yang tumbuh kembang dalam kehidupan masyarakat.

Perspektif nilai kebudayaan yang mengkristal dalam gagasan *the founding father* sebagaimana dikemukakan dalam penyusunan UUD 1945 dimaksudkan untuk mengartikulasikan nilai-nilai filosofis bangsa Indonesia menjadi norma yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu akan semakin mempertegas bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa dengan identitas yang sama sekali bukan inpor dari nilai-nilai bangsa imperialisme Belanda. Karenanya, melalui pengejawantahan nilai-nilai tersebut ke dalam Pancasila dan UUD Tahun 1945 diharapkan menjadi pedoman yang kuat di tengah-tengah masyarakat.

Pancasila merupakan falsafah hidup berbangsa dan bernegara sebagai acuan identitas cultural kehidupan masyarakat, sedangkan UUD Tahun 1945 menjadi norma konstitutif guna mengatur tatanan kehidupan politik, pemerintahan, hukum, HAM, Sosial, Keagamaan, dan Kebudayaan dimana dengan norma-norma kongkrit yang diatur menjadi acuan tertinggi bagi pelaksanaan bernegara, baik di legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Dengan penerapan sistem *trias politica*, dimana cabang kekuasaan di *separation of power* satu dengan lainnya, maka perlu dirumuskan pedoman-pedoman umum bagi ketiga cabang kekuasaan agar terdapat titik kulminasi di antara ketiga fungsi-fungsi politik agar satu dengan lainnya tidak *over lepping* oleh karena sama-sama mengacu kepada norma abstraktif.

Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) merupakan salah satu dari *triangle* norma bagi bangsa Indonesia, baik karena fungsinya dan kedudukannya maupun oleh karena otoritas lembaga yang membuatnya. Pancasila sebagai norma dasar dan idiil, UUD Tahun 1945 sebagai norma konstitutif, dan GBHN sebagai norma haluan dan fungsional maka ketiga norma ini satu dengan lainnya saling menguatkan untuk menjadi pilar bagi cabang-cabang kekuasaan, legislatif, eksekutif dan maupun yudikatif agar memperhatikan dan mempertimbangkan kehendak politik bangsa Indonesia sebagaimana cukup jelas dikongritkan dalam Muqaddimah UUD Tahun 1945.

Lantas sejauh mana pengaruh GBHN terhadap perumusan kebijakan pembangunan negara bangsa dalam sistem presidensial yang dianut oleh UUD Tahun 1945 paska amandemen. Kehadiran GBHN dalam sistem presidensial dianggap oleh sebagian ahli hukum tata negara beresiko terhadap pelaksanaan sistem presidensial, *check and balances* dan maupun keleluasaan masing-masing cabang kekuasaan negara dalam melaksanakan fungsi-fungsi otoritatifnya. Secara konstitusional saat ini, GBHN tidak memiliki garis hukum dalam UUD Tahun 1945 berbeda dengan UUD Tahun 1945 sebelum amandemen dimana GBHN menjadi salah satu kewenangan MPR di samping kewenangan lainnya. MPR paska dihapuskannya istilah lembaga tertinggi dan tinggi negara karena diubah dengan sistem keseimbangan lembaga dalam formula *check and balances*,

kedudukan MPR tidak lebih sekedar forum majelis<sup>1</sup> dari DPR dan DPD.

Dengan posisi MPR sekedar forum majelis dengan kewenangan-kewenangan yang diatur dalam UUD Tahun 1945, bagaimana kemudian upaya hukum untuk memposisikan GBHN dalam konstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia. Apakah mungkin kewenangan pembentuk GBHN ditambah melalui amandemen UUD Tahun 1945, apabila kewenangan MPR ditambah, maka hal ini akan berdampak terhadap kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jika tidak diletakkan lembaga yang otoritatif untuk menyusun GBHN, persoalan lainnya muncul adalah terkait dengan konflik kepentingan antara program pembangunan yang di susun oleh eksekutif dengan legislatif (DPR) serta lembaga mana yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan otokritik terhadap GBHN serta akibat-akibat hukum terhadap pelanggaran terhadap GBHN baik oleh legislatif maupun eksekutif dan yudikatif.

Dalam forum diskusi ini, penulis hendak memberikan beberapa gagasan terkait dengan permasalahan yang melingkup upaya untuk mengangkat GBHN sebagai suatu produk konstitusional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, agar perjalanan negara ini ke depan memiliki haluan yang jelas serta mampu membawa kehidupan bangsa yang diamanatkan oleh Muqaddimah UUD Tahun 1945. Sekalipun MPR tidak lagi mengejawantahkan kedaulatan rakyat, dengan berpijak kepada Pasal 3 UUD Tahun 1945, hak-hak konstitusional ini tetap membedakan posisi MPR dengan DPR dan DPD, sekalipun sifat keanggotaan MPR kombinasi dari kedua lembaga ini. Mengacu kepada garis kewenangan inilah, ada harapan untuk memperluas makna kewenangan mengubah dan menetapkan UUD Tahun 1945 termasuk di dalamnya MPR juga dapat menetapkan GBHN sebagai bagian dari kewenangan konstitusional yang bersifat implisit.

## **B. GBHN Dalam Perspektif Berbangsa**

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di susun dengan memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia. GBHN kemudian dimaksudkan sebagai haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Lahirnya GBHN adalah kelanjutan dari pola pembangunan nasional yang telah lebih dahulu hadir pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Moh. Yamin selaku ketua penyusunan rencana pembangunan nasional, Depernas berhasil merumuskan pola pembangunan nasional yang disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB), tahap pertama dicanangkan selama 8

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, 2005, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 40



(delapan) tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga tahun 1969.<sup>2</sup>

Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Pasal 1 Perpres dinyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”. Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk “melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin”. Bahwa “arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan-persoalan beserta usaha-usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”. Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul “Resopim” (Revolusi – Sosialisme Indonesia – Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul “Tahun Kemenangan” yang dijadikan sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Sekalipun GBHN tidak dapat berjalan maksimal oleh karena guncangan politik yang terus menerus dalam tubuh pemerintah, barulah kemudian pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, amanat Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen dapat direalisasikan.

Model pembangunan GBHN di era Presiden Soeharto di bagi ke dalam beberapa tahap, mulai dari tahap jangka pendek, menengah dan sampai jangka panjang.<sup>3</sup> Menurut Anne Both, melalui strategi yang dirumuskan dalam GBHN dengan pola berjangka dalam Repelita (rencana pembangunan lima tahun), Indonesia berhasil mencapai angka pertumbuhan 7 %, prestasi Presiden Soeharto

---

<sup>2</sup> Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno*, 2001, Grasindo, Jakarta, hlm. 166

<sup>3</sup> Yessi Anggraini (dkk), “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Fiat Justitia*, 2015, Vol. 9, No. 1.

dianggap luar biasa dalam sejarah modern nusantara.<sup>4</sup>

Mengacu kepada konteks penyusunan GBHN, Menurut Bagir Manan diberikannya kewenangan penyusunan GBHN kepada MPR sebagaimana UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, tidak dapat dilepaskan dari soalkedaulatan rakyat. “keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing”.<sup>5</sup>

GBHN oleh karenanya, mengacu kepada pendapat Bagir Manan, adalah sesuatu yang lebih luas dari sekedar perencanaan pembangunan, akan tetapi, GBHN menjadi sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat agar terarah dan terbimbing, berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Penafsiran Bagir Manan bukan tidak beralasan apabila dihubungkan dengan konteks penyusunan UUD Tahun 1945 yang meletakkan kewenangan MPR sebagai “ lembaga penjaga Kedaulatan Rakyat “. Sekalipun dalam UUD Tahun 1945 paska amandemen, konsepsi kedaulatan rakyat tidak lagi bersifat tunggal menjadi otoritas MPR, namun, dengan melekatnya hak-hak konstitusional MPR mengenai UUD Tahun 1945, hal itu menegaskan bahwa kehadiran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting dan strategis, sekalipun bagi sebagian ahli dianggap kerancuan dalam model bicameral.

Sesuai dengan semangat pembentuk MPR, MPR dikonstruksi sebagai lembaga yang mewakili berbagai unsur kekuatan kebangsaan senafas dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan. Oleh karenanya, seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR yang memegang penuh kedaulatan rakyat.<sup>6</sup> Dengan kedudukan sebagai lembaga yang mewakili cita-cita kedaulatan rakyat, yang oleh karenanya, sekalipun dalam amandemen salah satu kewenangan MPR untuk menyusun GBHN dihilangkan, dan didistribusikannya kedaulatan rakyat ke dalam undang-undang, belumlah dapat dikategorikan sebagai upaya untuk menghilangkan konsepsi awal supremasi MPR sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat yang diregulasi sesuai dengan amanat UUD Tahun 1945 paska amandemen baru meliputi pemilihan umum, dan beberapa bentuk kedaulatan yang diregulasi itupun belum merambah ranah substansial dan esensial kedaulatan rakyat, yaitu terkait dengan filosofis, arah, dan aspek-aspek strategis dalam rangka pembangunan bangsa dalam rangka mewujudkan tujuan berbangsa sebagaimana diatur dalam Muqaddimah UUD Tahun 1945.

---

<sup>4</sup> Anne Both “Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan” dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, 2001, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm. 191.

<sup>5</sup> Susi Dewi Harijanti, “ Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara” *Jurnal Majelis MPR RI*, 2016, edisi 4, hlm. 18-19

<sup>6</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, 2001, Kompas Gramedia, hlm. 437

### C. GBHN dan Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Nasional dalam Sistem Presidensial dan Demokrasi

GBHN pada dasarnya bukan terformulasi dalam sebuah bentuk lembaga negara. GBHN merupakan upaya penyusunan gagasan filosofis dan strategis terkait dengan kepentingan untuk mewartakan tujuan berbangsa sebagaimana dibunyikan dalam Muqaddimah UUD Tahun 1945. Sifat GBHN yang segaris dengan kepentingan mengkongkritkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dalam sebuah dokumen resmi negara, sehingga menjadi acuan bagi cabang-cabang kekuasaan negara, eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam menjalankan tujuan bernegara. Oleh karena itu, kehadiran GBHN dalam sistem presidensial dan demokrasi Indonesia sama sekali tidak memiliki hubungan implikatif terhadap kekuasaan Presiden dan maupun Legislatif serta Yudikatif. Bahkan, dengan kehadiran GBHN sebagai tafsir resmi negara terhadap Pancasila dan UUD Tahun 1945 akan sangat membantu terhadap dasar-dasar perumusan kebijakan yang bersifat umum bagi cabang-cabang kekuasaan negara.

Ada anggapan bahwa dengan kehadiran GBHN di sementara pihak akademisi dan pakar hukum, diberlakukannya kembali GBHN akan berpengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, terkait dengan masalah sistem pemerintahan, hubungan antar lembaga dan tugas serta fungsi dari lembaga negara dimana dengan kehadiran GBHN akan mengalami perubahan signifikan. Mengacu kepada tulisan Jimly Asshiddiqie terkait dengan gejala umum di berbagai belahan negara-negara dunia yang mengatur di dalam konstitusinya mengenai haluan negara terkait dengan masalah-masalah yang dianggap penting.<sup>7</sup> Konstitusi Irlandia contohnya mengatur mengenai *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang mengatur mengenai ekonomi, pasar bebas dan masalah intervensi negara. Konstitusi Filipina Tahun 1987 ketentuan mengenai *Declaration of Principles and State Policies* mengatur mengenai ekonomi nasional, agrarian, sumber daya alam, perkotaan, perumahan, dan sebagainya. Hal yang sama juga berlaku dalam Konstitusi Brazil. Sebagaimana dilihat pada perbandingan di beberapa negara di bawah ini:<sup>8</sup>

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul <i>Directive Principles of Social Policy</i> . (sumber Konstitusi Irlandia 2015, <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015?lang=en</a> , diakses 5 Agustus 2017).

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, 2010, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 100-106

<sup>8</sup> Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia" *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 2017, Vol. 17 No. 3-September, hlm. 436

India	Sistem Parlemerter	Disebutkkan secara tegas dalam Bab IV Konstitusi India dengan judul Directive Principles of State Policy, (sumber Konstitusi India, <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en</a> , diakses 5 Agustus 2017).
Filipina	Sistem Presidensial	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan Declaration of Principles and State Policies Principles, (sumber Konstitusi Filipina, <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en</a> , diakses 5 Agustus, 2017).
Afrika Selatan	Sistem Campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Afrika Selatan, <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=en</a> , diakses 5 Agustus 2017).
Brazil	Sistem Presidensil	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Brazil, <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2015?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2015?lang=en</a> , diakses 5 Agustus 2017)
Korea Selatan	Sistem Presidensil	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Korea Selatan 1987, <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en</a> , diakses 25 Agustus 2017)

Berbeda dengan UUD Tahun 1945 paska amandemen yang sama sekali tidak mengatur mengenai prinsip-prinsip negara dalam hubungannya langkah-langkah dan pedoman dalam pembangunan nasional.

Konstruksi berpikir yang dibangun untuk menolak keberadaan GBHN serta kekuatiran-kekuatiran terhadap kehadirannya dalam model sistem pemerintahan

yang dibangun UUD Tahun 1945 pasca amandemen, apabila dianalogikan dengan keberadaan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dengan dasar mengingatnya adalah ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah, Kewenangan DPR, Keuangan, dan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, terlihat ada kejanggalan dan kontradiksi dengan upaya untuk memperkuat peranan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dalam bentuk paradigm yang simultan dan berkesinambungan.

Dalam sistem demokrasi Indonesia, di mana pola keberimbangan kekuatan di antara eksekutif dan legislatif dikonstruksi dengan model checks and balances serta pengakuan keberadaan TAP MPR berada di bawah UUD Tahun 1945, sejatinya, keberadaan GBHN yang menjadi produk dari MPR masih berada dalam koridor sistem presidensial. Bahkan, dengan pengaturan dimensi-dimensi filosofis dalam GBHN yang dibuat oleh MPR, arah dan kecenderungan pembangunan yang dipola oleh UU akan semakin menguatkan dasar-dasar fundamental dari penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional. Aspek-aspek filosofis, strategis dan futuristik diatur oleh GBHN sebagai pedoman prinsip karena menterjemahkan kehendak Pancasila dan UUD Tahun 1945, maka UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bersifat implementatif, dinamis dan taktis serta di susun sebagai bentuk police guna mengamodir dinamika perubahan pembangunan nasional. Dengan kombinasi ini, maka penguatan terhadap sistem presidensial dan sistem demokrasi akan semakin terarah sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara yang dikehendaki Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Jadi adalah tidak tepat apabila kehadiran GBHN dianggap berbahaya bagi keberlangsungan sistem presidensial dan demokrasi, sebab, kehadiran GBHN semata-mata adalah terwadahnya konsepsi-konsep bernegara yang demokratis dan tidak kebablasan oleh karena pengaturan dalam SPNN yang bersifat pembangunan oriented tanpa mempertimbangkan keterkaitannya dengan sejarah dan kearifan politik yang terbangun saat pendeklarasian Pancasila dan penyusunan UUD Tahun 1945. Menurut Ardilafiza sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD 1945 sebagai sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada mekanisme pasar. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau filosofis negara, apalagi keberlanjutan visi dan misi Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat memilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ardilafiza, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Majelis*, MPR RI, 2016, edisi 4, hlm. 39-40

Fenomena yang dikemukakan Ardilafiza di atas, terkait dengan sistem SPPN dengan variannya RPJPN dan RPJMN, yang sarat dengan muatan politis kepentingan Presiden terpilih, dengan kemudian mengabaikan kesinambungannya dengan pemerintahan sebelumnya, malah menjadi dilema baru dalam SPPN. Artinya, SPPN pun dalam prakteknya mengalami berbagai permasalahan terkait dengan legitimasinya dan bahkan cenderung pengabaian-pengabaian oleh karena kewenangan mutlak Presiden terpilih untuk menentukan program-program ke depan menurut perspektif dan kepentingan politiknya.

Sekalipun GBHN juga di susun oleh lembaga politik dan anggota parlemen yang terpilih dalam pemilihan umum, Pancasila dan UUD Tahun 1945 perlu diterjemahkan oleh lembaga yang memiliki korelasi dengan UUD Tahun 1945 itu sendiri, dalam hal ini MPR. Kewenangan-kewenangan yang dimiliki MPR yang didukung oleh posisi keanggotaannya yang meliputi DPR dan DPD, tentu diharapkan penyusunan GBHN akan benar-benar di dasari oleh cara pandang kebangsaan yang lebih luas dan filosofis. Bukan semata-mata hanya untuk kepentingan sesaat menjawab kebutuhan politik sementara paska pemilihan umum.

#### **D. Penutup**

Posisi GBHN dan SPPN dalam konstruksi hukum jelas berbeda, belum lagi terkait dengan materi-materi yang diatur di dalam GBHN maupun SPPN. Kehadiran GBHN dengan muatan normative yang ditetapkan, diharapkan bangsa Indonesia memiliki sebetuk “Buku Pedoman Bernegara” yang menjadi acuan, baik bagi Presiden, DPR, dan mupun DPD serta lembaga-lembaga negara lainnya guna mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara.

Kehadiran GBHN sama sekali tidak bersinggungan dengan upaya pelemahan terhadap kewenangan-kewenangan yang melekat pada lembaga politik yang dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi, dengan kehadirannya, GBHN mampu menjadi blue print dalam mengartikulasikan konsepsi-konsep idiil dan normative yang terdapat dalam Pancasila dan UUD Tahun 1945. Oleh karenanya, GBHN semakin memperkuat sistem presidensial dan demokrasi agar lebih terarah sesuai dengan semangat kepentingan bangsa Indonesia ke depan.

#### **Daftar Pustaka**

##### **Buku**

Emerson, Donald K(Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, 2001, Gramedia Pustaka, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, 2005, FH UII Press, Yogyakarta

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, 2010, Kompas Media Nusantara, Jakarta

Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno*, 2001, Grasindo, Jakarta

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, 2001, Kompas Gramedia

### **Jurnal**

Ardilafiza, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Majelis*, MPR RI, 2016, edisi 4

Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia" *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 2017, Vol. 17 No. 3-September

Susi Dewi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara" *Jurnal Majelis MPR RI*, 2016, edisi 4

Yessi Anggraini (dkk), "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Fiat Justitia*, 2015, Vol. 9, No. 1