

## Model GBHN dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Menurut UUD NRI 1945

**Diana Septaviana**

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
Jl. Rungkut Madya No.1, Gn. Anyar, Surabaya, Jawa Timur  
E-mail: dianaseptaviana@gmail.com

**Muhamad Abdul Razak**

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya  
Jl. Ahmad Yani Frontage Road No.114, Ketintang, Kec. Gayungan, Kota SBY, Jawa Timur 60231  
email: triza@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/sjp.v1i2>.

---

### Info Artikel

| Submitted: 06 Februari 2022

| Revised: 11 Juni 2022

| Accepted: 13 Juni 2022

How to cite: Diana Septaviana, “Model GBHN dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Menurut UUD NRI 1945”, *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1, (Juni, 2022), hlm. 123-135.

---

### ABSTRACT:

*The assembly of the civil servants (MPR) brought planning on enforcing the constitution (bill) of 1945, with the addition of one verse in chapter 3 that authorized the MPR to change and establish points of state (PPHN). The problem is that there are varying GBHN views. Those supporting the state's course felt that the country's course was important. The Indonesian government has a strong opinion of its leaders. Research employs a type of study of normative (normative), which is a kind of study by study and includes an analysis under another regulatory rule and written source. Studies have shown that those who support the state's course feel that the country's course is important. A country's course is necessary for an Indonesian nation especially developing country to give power in both direction and certainty to development countries' goals. The views of those who disagree with a country's course also have their thoughts. The vice plan could give MPR a way to become the highest institution again. When GBHN or the state course is re-enforced, the MPR can seize the President at any time. There is also the thought that enacting a course of the state could actually set democracy back.*

**Keyword:** State course, MPR

### ABSTRAK:

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membawa perencanaan mengenai mengamendemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945 diantaranya ditambahkannya satu ayat pada pasal 3 yang memberikan kewenangan pada MPR untuk merubah serta menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Permasalahannya adalah ada beragam pandangan terkait GBHN. Pihak yang mendukung haluan negara merasa bahwa haluan negara tersebut penting. Haluan Negara diperlukan untuk bangsa Indonesia Pandangan pihak yang tidak setuju adanya haluan negara juga memiliki pemikirannya. Penelitian memakai jenis penelitian yaitu normatif (normative), yakni jenis penelitian melalui pengkajian serta menyertakan analisis-analisis ketentuan sebuah peraturan perundang-undangan serta sumber tertulis yang lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pihak yang mendukung haluan negara merasa bahwa haluan negara tersebut penting. Haluan Negara diperlukan untuk bangsa Indonesia terutama terkait bangsa yang berkembang (*developing country*) untuk memberikan kekuatan pada arah serta rasa pasti pada pembangunan untuk terwujudnya tujuan negara. Pandangan pihak yang tidak setuju adanya haluan negara juga memiliki pemikirannya. Rencana amendeman dapat memberi jalan kepada MPR untuk menjadi lembaga tertinggi lagi. ketika GBHN atau haluan negara diberlakukan lagi, MPR dapat memberhentikan presiden kapan saja. Ada pula pemikiran bahwa memberlakukan haluan negara justru dapat memundurkan demokrasi.

**Kata Kunci:** *Haluan Negara, MPR*

## Pendahuluan

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membawa pemikiran mengenai mengamendemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945. Hal tersebut disampaikan langsung melalui Ketua MPR, Bambang Soesatyo, pada saat berlangsungnya Sidang Tahunan MPR serta Sidang DPR serta DPD. Di depan Presiden, beberapa Menteri dari Kabinet, anggota DPR, serta DPD, beliau menyatakan amendemen UUD 1945 akan dilaksanakan dengan terbatas.<sup>1</sup> Bambang Soesatyo melalui keterangannya pada 20 Agustus 2021 menyatakan, antara lain penambahan satu ayat pada pasal 3 yang memberikan kewenangan pada MPR untuk merubah serta memberikan ketetapan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), serta adanya tambahan ayat pada pasal 23 yang memberikan aturan mengenai kewenangan DPR untuk melakukan penolakan pada RUU APBN yang ditawarkan Presiden bila dianggap tak sesuai didasarkan pada PPHN.<sup>2</sup>

Adanya pengalaman sejarah mengenai haluan negara dalam UUD NRI 1945 tentunya patut dipertimbangkan sebagai bahan pelajaran agar tidak terjadi potensi kesalahan yang sejenis. Tentunya konstruksi dalam haluan negara yang dibentuk harus berbeda dengan yang ada pada masa demokrasi terpimpin dan orde baru. Berdasarkan pengalaman sejarah, Garis Besar Haluan Negara (GBHN) selanjutnya disebut dengan

GBHN secara historis hanya berbentuk pidato Presiden yang diberikan bentukan hukum lewat Ketetapan MPR Nomor. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara yang merupakan pidato Presiden pada 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 30 September 1960, serta 10 November 1960.<sup>3</sup> Kemudian selanjutnya pada era Orde Baru, GBHN berasal pada pidato Presiden yang diberikan bentukan hukum melalui Ketetapan MPR.<sup>4</sup> Oleh karena itu, berdasarkan sejarah tersebut, diperlukannya kehati-hatian agar haluan negara bukan menjadi interpretasi satu lembaga saja, dalam konteks sejarah yaitu Presiden, dalam konteks intensi untuk mengamendemen UUD NRI 1945 saat ini adalah interpretasi MPR. Mekanisme agar rakyat dapat ikut andil dalam perumusan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) belum dibicarakan.

UUD NRI 1945 setelah amendemen telah mencantumkan aturan-aturan yang terkait pada prinsip penyelenggaraan negara sebagai panduan misalnya pendidikan serta kebudayaan pada Bab XIII, Pasal 31 serta 32 UUD NRI 1945, kemudian mengenai ekonomi nasional serta kesejahteraan sosial pada Bab XIV, Pasal 33 serta 34 UUD NRI 1945.<sup>5</sup> Ketentuan tersebut sebenarnya bisa dianggap menjadi sebuah haluan negara, meskipun tidak adanya judul bahwa ketentuan tersebut adalah haluan negara<sup>6</sup> Oleh karena itu, sebenarnya ketentuan yang memiliki

<sup>1</sup> Yefta Christopherus AS, 2021, Pakar HTN UNS Tanggapi Wacana MPR Lakukan Amendemen UUD 1945 Secara Terbatas, <https://uns.ac.id/id/uns-update/pakar-htn-uns-tanggapi-wacana-mpr-lakukan-amendemen-uud-1945-secara-terbatas.html>, diakses pada 30 Januari 2022

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Harry Setya Nugraha, "Mpr Dan Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Veritas et Justitia* 5, no. 1 (2019): hlm, 191–217.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> I Wayan Sudirta, "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Yuridis* 7, no. 2 (2020): hlm, 258.

<sup>6</sup> Ibid.

tujuan yang sama dengan haluan negara telah dimiliki dan sudah dijalankan untuk mencapai tujuan negara yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa haluan negara terdiri dari pengertian haluan negara yang ada pada UUD NRI 1945; Haluan negara yang terdapat pada ketetapan MPR/S; Haluan negara pada program-program kerja yang terdapat pada Ketetapan MPR mengenai GBHN; serta Haluan negara yang terdapat pada Undang-Undang anggaran negara.<sup>7</sup> Jadi pengertian haluan negara cukup luas sehingga tidak terbatas pada hanya yang tertuang dalam UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 sendiri sebagai konstitusi telah memuat dasar-dasar fundamental bagi tujuan negara dan telah mengalami amendemen agar tetap relevan dengan kebutuhan bangsa. Tujuan inti dari reformasi konstitusi adalah untuk membentuk kembali tatanan negara dengan sarana untuk menetapkan atau mengubah konstitusi dan undang-undang terkait, seperti undang-undang tentang lembaga-lembaga negara, hak asasi manusia, dan kebebasan yang fundamental. Reformasi ini dapat berhasil hanya jika adanya transparansi dan inklusifitas, merangkul elemen-elemen penting dari demokrasi, dan perlindungan hak asasi manusia serta kebebasan yang mendasar.

Kemudian Sri Seomantri mengatakan Sistem Pemerintahan yakni relasi diantara lembaga legislatif serta eksekutif memiliki perbedaan-perbedaan yang nampak diantara presidensiil serta parlementer. Sistem tersebut mempunyai ciri yang mana disampaikan sebagai berikut. Pertama, permasalahan sistem pemerintahan yang diamanatkan melalui UUD. Terdapat beberapa pendapat terkait hal ini. Pertama, menyatakan bahwa yang berlaku pada saat sekarang sistem pemerintahan presidensiil. Kedua, menyatakan bahwa tak

<sup>7</sup> Ibid.

sepenuhnya, bahkan ini dinyatakan terdapatnya sistem campuran, serta ketiga ini mencari jawaban terkait hal itu yang dinyatakan melalui Prof. Padmo Wahyono yang berpendapat bahwa di Indonesia menggunakan sistem MPR. Secara umum dapat dipahami, Indonesia menjadi negara yang menganut sistem Presidensial. Hal tersebut berdasarkan melalui konsensus bersama pendiri Indonesia lewat persidangan pada Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diselenggarakan tanggal 29 Mei hingga 1 Juni serta 10 Juli hingga 17 Juli 1945. Sistem presidensiil tersebut memiliki ciri yang tersendiri yang mana dipakai juga di Amerika Serikat. Kesatu, sistem tersebut berdasarkan pada pemisahan kekuasaan. Pemikir dari Amerika Serikat berpendapat bahwa *it's from upon separation of power principle*. Kedua, tidaknya terdapat pertanggung jawaban diantara Presiden yang menjadi pemimpin negara serta pemerintahan bersama dengan keanggotaannya. Keanggotaannya yang disebut dengan menteri itu keseluruhannya memiliki tanggung jawab untuk Presiden. Ketiga, Presiden tidaklah bisa melakukan pembubaran DPR.<sup>8</sup>

Sesungguhnya konsepsi sistem pemerintahan itu tidaklah dapat terpisahkan pada pemikiran politik Montesqieu yang memberikan tawaran pikiran terkait pemisahan kekuasaan dan John Locke yang memrikan tawaran pikiran terkait pembagian kekuasaan. Pokok pada konsep Montesqieu tersebut yakni supaya tidak menjadi pusat kekuasaan serta tebentuk kekuasaan mutlak yang bekerja secara sewenang, oleh karena itu kekuasaan dibutuhkan untuk dipisah. Pada hal tersebut,

<sup>8</sup> Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): hlm, 119.

Montesquieu memisahkan kekuasaan negara menjadikan tiga bentukan kekuasaan yakni, kekuasaan eksekutif, yudikatif, serta legislatif. Meskipun pemikiran tersebut bukanlah pemikiran terbaru dikarenakan John Locke sudah mendiskusikannya dengan dalam. Hanya pada beberapa aspek ada perbedaan pemahaman tentang ketiga lembaga kekuasaan tersebut diantara ahli.<sup>9</sup>

Berdasarkan (Syafiie, 2011), sistem parlementer dipakai demi terciptanya pengawasan eksekutif pada legislatif, maka kekuasaan parlemen cukup besar dari eksekutif. Pada sistem parlementer, Dewan Menteri yakni kabinet memiliki tanggung jawab pada parlemen. Kemudian diuraikan dijabarkan bahwa sistem ini memberikan gambaran keadaan-keadaan yang mana lembaga eksekutif memiliki tanggung jawab pada lembaga legislatif menjadikan lembaga eksekutif bisa jatuh disebabkan legislatif lewat adanya mosi-mosi tidak percaya.<sup>10</sup> Namun dikarenakan eksekutif yakni perdana menteri mempunyai pengaruh yang kuat dikarenakan didasarkan melalui mayoritas suara di parlemen, jadi perdana menteri kesulitan untuk dapat jatuh karena parlemen. Sistem parlementer memiliki kriteria-kriteria terdapatnya relasi diantara legislatif serta eksekutif, yang mana satu sama lainnya bisa memberikan pengaruhnya. Dalam artian memberikan pengaruhnya yakni bahwa salah satu dari dua lembaga tersebut memiliki kapabilitas kekuasaan (*Power Capacity*) untuk

menjatuhkan lembaga lainnya dari lembaganya.<sup>11</sup>

Sedangkan sistem presidensiil berdasarkan Syafiie, sistem tersebut bahwa Presiden selaku eksekutif mempunyai kuasa yang cukup kuat, dikarenakan Presiden adalah kepala negara presiden juga menjadi kepala pemerintahan yang pada saat sama menjadi memimpin kabinet.<sup>12</sup> Dikarenakan hal tersebut supaya tidaklah menjadikan pada pemimpin ditraktor, jadi dibutuhkan *check and balances*, diantara lembaga-lembaga negara, hal inilah yang selanjutnya yang dikenal dengan melakukan cek pada kekuatan lainnya dengan kekuatan. Pemikiran sejenis juga dinyatakan melalui Sarundajang, sistem presidensial menaruh Presiden menjadi kepala negara pada saat bersamaan adalah kepala eksekutif. Presiden bukanlah terpilih melalui legislatif, namun bersamaan legislatif terpilih dengan langsung melalui rakyat pada pemilihan umum. Dikarenakan hal tersebut, Presiden tidaklah memiliki tanggung jawab pada legislatif, jadi Presiden beserta kabinet tidaklah bisa jatuh dari jabatan karena lembaga legislatif. Hal yang sama, Presiden juga tidaklah dapat melakukan pembubaran parlemen. Dua lembaga tersebut menjalankan tugas-tugasnya berdasarkan pada ketentuan-ketentuan konstitusi hingga berakhirnya periode jabatan.

Sistem pemerintahan campuran tersebut yang dimaksud yakni sistem pemerintahan sebuah negara yang tidaklah mengikuti sistem pemerintahan presidensial murni serta sistem pemerintahan parlementer murni. Bentuk campuran bisa memperlihatkan ciri presidensial ataupun parlementer yang lebih ditonjolkan. Giovanni Sartori berpendapat bahwa bentuk pemerintahan campuran itu menjadi

---

<sup>9</sup> Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktik," *Lentera Hukum* 5, no. 2 (2018): 248.

<sup>10</sup> Muliadi Anangkota, "KLASIFIKASI SISTEM PEMERINTAHAN (Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian)," *CosmoGov* 3, no. 2 (2017): 148.

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

kompromi-kompromi diantara pemikiran yang ekstrem pada sistem pemerintahan presidensial murni serta sistem pemerintahan parlementer murni. Akan adanya kesadaran kemungkinan-kemungkinan munculnya potensi pemimpin yang ditraktor dan suara mayoritas yang lebih didengar yang lekat untuk sistem presidential pada saat sudah ekstrem, serta adanya potensi akan tidak stabilnya pemerintahan pada sistem parlementer.<sup>13</sup> Di Perancis misalnya yang menerapkan adanya kedua lembaga eksekutif yakni Presiden serta Kabinet yang dipimpin melalui Perdana Menteri. Selanjutnya Presiden sebagai kepala eksekutif bisa berwenang menjadikan parlemen bubar, hal tersebut terpengaruh dikarenakan pada periode ketiga republik (1870-1940) serta keempat republik (1946-1958) Perancis menggunakan pemerintahan parlementer serta ketika sudah menerapkan amendemen konstitusi Perancis pada 1962, kemudian Perancis menggunakan sistem presidensial. Hal tersebut menjadikan sistem pemerintahan Perancis pada periode sekarang yakni sistem campuran (semi presidensial) yang mana nampak Presiden menyelenggarakan kekuasaan yang nyata (menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan), namun tidaklah semuanya kekuasaan pemerintahan menjadi milik Presiden. Kabinet Perancis tetaplah menyelenggarakan kekuasaan nyata bersamaan dengan kekuasaan nyata yang menjadi milik Presiden. Presiden Perancis secara langsung terpilih melalui rakyat serta Presiden Perancis tidak memiliki tanggung jawab pada badan perwakilan yakni majelis nasional. Namun Presiden sebagai pemimpin

eksekutif bisa menjadikan parlemen bubar.<sup>14</sup>

## Metode Penelitian

Metode pada sebuah penelitian adalah satu diantara faktor untuk permasalahan untuk selanjutnya dianalisis, yang mana metode dari penelitian menjadi metode utama bertujuan supaya menggapai tingkat ketelitian jenis serta jumlah yang ingin dicapai. Penelitian memiliki tujuan menemukan kebenaran dengan sistematis melalui metodologis, serta konsistensi pada penelitian hukum suatu aktivitas ilmiah yang didasari pada pemikiran tertentu serta sistematika melalui cara menganalisis.<sup>15</sup> Penelitian hukum yaitu kegiatan ilmiah berdasarkan metode, pemikiran tertentu, serta sistematika yang memiliki tujuan untuk mendalami suatu maupun beberapa gejala hukum dengan jalan menganalisisnya.<sup>16</sup> Penelitian memakai jenis penelitian yaitu normatif (*normative*), yakni jenis penelitian melalui pengkajian serta menyertakan analisis-analisisa ketentuan sebuah peraturan perundang-undangan serta sumber tertulis yang lainnya, contohnya jurnal, buku, artikel, koran, majalah, serta kamus. Berdasarkan permasalahan yang akan penulis teliti, maka penelitian ini dilaksanakan maupun ditujukan memakai peraturan perundang-undangan, jurnal, dan buku. Pada penelitian ini, yang ditekankan yaitu aspek hukum pada konstitusi yang berkaitan dengan haluan negara. Oleh sebab itu, penelitian ini yakni suatu kegiatan untuk akan mengkaji berbagai hal untuk menyelesaikan permasalahan

---

<sup>13</sup> indah Sari, "Karakteristik Sistem Pemerintahan Moderen Ditinjau Dari Perspektif Ilmu Negara," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* (2011), p. 11.

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Khuzafah Dimiyati and Kelik Wardiyono, *Metode Penelitian Hukum* (Surakarta: Fh UMS, 2004), p. 13.

<sup>16</sup> Sarjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), p. 1.

yang internal pada hukum positif.<sup>17</sup> Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan dengan perundang-undangan yang berkaitan dengan haluan negara berdasarkan konstitusi, buku, dan jurnal, yakni pendekatan untuk menganalisa serta mengkaji permasalahan dengan memakai prinsip dan didasarkan pada data kepustakaan dengan *library research*. Penelitian ini ditekankan pada segi yuridisnya, dengan mempelajari pada peraturan perundang-undangan, jurnal, serta buku.

### Perencanaan Haluan Negara dalam kaitan Sistem Pemerintahan di Indonesia

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membawa pemikiran mengenai mengamendemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945. Hal tersebut disampaikan langsung melalui Ketua MPR, Bambang Soesatyo, pada saat berlangsungnya Sidang Tahunan MPR serta Sidang DPR serta DPD. Di depan Presiden, beberapa Menteri dari Kabinet, anggota DPR, serta DPD, beliau menyatakan amendemen UUD 1945 akan dilaksanakan dengan terbatas.<sup>18</sup> Bambang Soesatyo melalui keterangannya pada 20 Agustus 2021 menyatakan, antara lain penambahan satu ayat pada pasal 3 yang memberikan kewenangan pada MPR untuk merubah serta memberikan ketetapan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), serta adanya tambahan ayat pada pasal 23

yang memberikan aturan mengenai kewenangan DPR untuk melakukan penolakan pada RUU APBN yang ditawarkan Presiden bila dianggap tak sesuai didasarkan pada PPHN.<sup>19</sup>

Terdapat dua pandangan terdapat penerapan haluan negara. Pertama, pihak yang mendukung adanya haluan negara. Kedua, pihak yang tidak setuju adanya haluan negara. Oleh karena itu, diskusi terkait adanya haluan negara di Indonesia sangat menarik terutama jika dikaitkan dengan sistem presidensil di Indonesia. Berkaitan sistem pemerintahan presidensil yang ada di Indonesia, kedudukannya diisi Presiden yang berfungsi memimpin negara serta pemerintahan. Sebelum terpilih menjadi seorang Presiden, kandidat Presiden akan terpilih lewat pemilihan umum yang diselenggarakan tiap 5 tahun. Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Namun, dengan adanya haluan negara, Presiden juga harus mempertanggung jawabkan penerapan haluan negara kepada MPR.

Pihak yang mendukung haluan negara merasa bahwa haluan negara tersebut penting. Haluan Negara diperlukan untuk bangsa Indonesia terutama terkait bangsa yang berkembang (*developing country*) untuk memberikan kekuatan pada arah serta rasa pasti pada pembangunan untuk terwujudnya tujuan negara.<sup>20</sup> Tujuan negara Indonesia telah terdapat pada Pembukaan UUD NRI 1945. Tujuan negara yang telah ada pada konstitusi itu dijadikan landasan filosofis untuk terbangunnya negara pada beragam bidang. Pada konteks ini, Haluan Negara dijadikan aspek jabaran dari tujuan negara yang memiliki fungsi menjadi pedoman serta arahan pembangunan

<sup>17</sup> Kornelius; Azhar Benuf Muhamad, 'Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer', Gema Keadilan, Vol 7, No 1 (2020): Gema Keadilan, 2020, 20–33.

<sup>18</sup> Yefta Christopherus AS, 2021, Pakar HTN UNS Tanggapi Wacana MPR Lakukan Amendemen UUD 1945 Secara Terbatas, <https://uns.ac.id/id/uns-update/pakar-htn-uns-tanggapi-wacana-mpr-lakukan-amendemen-uud-1945-secara-terbatas.html>, diakses pada 30 Januari 2022

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Sudirta, "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia."

negara. Sejarah memperlihatkan bahwa adanya Haluan Negara pada sistem tata negara di Indonesia terjadi perubahan-perubahan. Pada periode Orde Lama serta Orde Baru, Haluan Negara memiliki peran sangat penting untuk menjadi pedoman pembangunan negara, yang pada saat itu perwujudan yuridisnya adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).<sup>21</sup> Namun, terjadinya reformasi menjadikan keberadaan Haluan Negara jadi dihapuskan dengan amendemen UUD NRI 1945 yang menghapuskan GBHN.

Bersesuaian pada semangat terbentuknya MPR, MPR dilihat menjadi lembaga yang menjadi wakil berbagai unsur-unsur kekuatan bangsa. Hal tersebut bersesuaian pada semangat kekeluargaan pada demokrasi perwakilan. Oleh sebab tersebut, keseluruhan rakyat, keseluruhan golongan, serta keseluruhan daerah mempunyai perwakilan pada MPR.<sup>22</sup> Pada adanya kedudukan MPR itu, meskipun amendemen UUD NRI 1945 sudah menghapuskan adanya wewenang MPR pada pembuatan GBHN serta disembarkannya kedaulatan rakyat dengan fungsi-fungsinya pada lembaga negara lain berdasarkan pada UUD NRI 1945, tidaklah bisa menjadi kategori upaya-upaya untuk mennghapuskan konsep awalan dari MPR untuk menjadi perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat, disebabkan tetaplh MPR menjadi lembaga tinggi pada periode untuk penyusunan serta penetapan UUD.<sup>23</sup> Sama halnya pada pemaknaan GBHN menjadi Haluan Negara pada sistem tata negara Indonesia, GBHN menjadi usaha tersusunnya pemikiran filosofis serta strategis berkaitan pada kepentingan-kepentingan demi menjadi wadah tujuan bangsa yang telah diamanatkan pada Pembukaan UUD

NRI 1945. GBHN menjadi garis haluan demi menjabarkan dari Pancasila serta UUD NRI 1945 pada panduan atau pedoman untuk terselenggaranya negara. Sebagaimana yang telah bahas sebelumnya, adanya GBHN ataupun Haluan Negara menjadi pilara pada *triangle state concensus* yang adalah antara UUD NRI 1945, Pancasila, serta Haluan Negara menjadikannya sebagai pokok-pokok panduan dalam bangsa serta negara. Dengan menjadi pilar tersebut, Haluan Negara memiliki fungsi menjadikan sebagai tafsiran secara resmi negara.

Jika dihubungkan pada kekuasaan lembaga negara yakni legislatif, yudikatif, serta yudikatif, maka dapat dilihat adanya haluan negara sebagai panduan bagi pemerintah terkhusus Presiden dalam menjalankan kekuasaannya. Selain itu, MPR sebagai perwakilan rakyat dapat mengintepretasikan bagaimana haluan negara tersebut telah dijalankan Presiden atau belum. Adanya MPR sebagai perwakilan rakyat menjadikan terdapatnya pengawasan pada kekuasaan Presiden yang ada saat ini. Hal ini juga menjadikan pertanggung jawaban Presiden kepada rakyat lewat wakilnya di MPR lebih transparan dan memiliki pertanggung jawaban yang tinggi.

Pandangan pihak yang tidak setuju adanya haluan negara juga memiliki pemikirannya. Rencana amendeman dapat memberi jalan kepada MPR untuk dijadikan lembaga tertinggi lagi. ketika GBHN atau haluan negara diberlakukan lagi, MPR dapat memberhantian presiden kapan saja. Ketua DPP PKS, Mardani Ali Sera menyatakan pemikiran memberlakukan haluan negara justru dapat memundurkan demokrasi yang telah dijalankan di periode reformasi ke

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

periode orde baru.<sup>24</sup> Pada hal itu, pada saat MPR mempunyai wewenang memberikan ketetapan pada GBHN dengan tak langsung sudah dijadikan sebagai lembaga tertinggi yang berarti Presiden ataupun pemerintahan memiliki kedudukan yang ada di bawahnya MPR.<sup>25</sup> Selain hal tersebut, Direktur Eksekutif Perludem, Titi Anggraini menyoroti perencanaan amendemen dengan memberikan kewenangan pada MPR terkait GBHN dapat merusak penerapan presidensial yang telah berjalan sekarang.<sup>26</sup> Hal tersebut dikarenakan saat ini Presiden serta wakil dipilih langsung oleh rakyat, memang seharusnya memiliki tanggung jawab langsung pada rakyat, bukanlah pada MPR lewat GBHN yang telah dibentuk. Kewenangan Presiden berkurang bila adanya GBHN. Harusnya Presiden dipilih memperoleh kepercayaan dari rakyat. Lebih lanjut, Titi menyatakan bahwa dalam konteks kembalinya bahwa untuk mengembalikan adanya haluan negara pada UUD NRI 1945, bukannya tidak dimungkinkan kekuasaan akan terus-menerus mempertahankan stabilitas politik yang dimana tiap rakyat akan terbatas kebebasannya. Permasalahan stabilitas tersebut dapat diperluas tak hanya pada konteks berkaitan dengan stabilitas ekonomi serta politik, namun nantinya hak dalam menyebarkan pendapat dapat berkurang, hak ekspresi berkurang, dengan anggapan bahwa hal tersebut dikarenakan terdapatnya kemauan pada stabilitas.

Secara historis pun timbul ketakutan akan penyimpangan dari haluan negara. Secara historis, haluan negara di Indonesia dimula ketika

setelah kemerdekaan, pada saat 1945, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) diberi petugasan bersama Presiden ketika belum dibentuknya MPR serta DPR. KNIP memberikan usulan pada pemerintah supaya komite tersebut diberikan kekuasaan legislatif untuk membentuk GBHN. Pemikiran itu diterima pemerintah yang diwakilkan lewat Wakil Presiden yakni Mohammad Hatta serta bersama dengan Sekretaris Negara lewat terbitnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945.<sup>27</sup> Kemudian pada 1947 hingga 1950 Wakil Presiden sudah memiliki rumusan pokok serta kebijakan-kebijakan politik serta hukum pada pembangunan nasional yang disebut dengan Plan Produksi Tiga Tahun RI, akan tetapi disebabkan ketika periode tersebut rumusan pembangunan yang dirumuskan melalui Mohammad Hatta tidaklah bisa dijalankan secara baik dikarenakan Indonesia sedang sibuk pada adanya agresi militer dari Belanda serta sekutu yang datang. Dokumen-dokumen GBHN benar tercipta pada pertama kali di tahun 1960 yang termuat lewat Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pada Perpres Pasal 1 dimuat bahwa ketika MPR belum terbentuk, jadi manifesto politik Indonesia yang dinyatakan di tanggal 17 Agustus melalui Presiden Soekarno ataupun panglima tertinggi angkatan perang menjadi Garis-Garis Besar dari Haluan Negara. Kemudian berlanjut pada 1963 lewat Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963, Dewan Perancangan Nasional (Depernas) dirubah menjadi Badan Perencanaan

---

<sup>24</sup> BBC, "Apa Yang Terjadi Jika GBHN Dihidupkan Kembali?," last modified 2019, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49364397>, diakses pada 30 Januari 2022.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

---

<sup>27</sup> moh. Hudi, "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)," *Tesis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara* (2018), p. 6. .

Pembangunan Nasional (Bappenas).<sup>28</sup> Tugas milik Bappenas tersebut yakni menciptakan rancangan-rancangan pembangunan nasional semester berencana 8 tahun dimulai sejak 1960-1969 lewat TAP MPRS No. II/MPRS/1960 di 3 Desember Tahun 1960.<sup>29</sup> Akan tetapi pada realitasnya bangsa Indonesia diharuskan untuk tidak melanjutkannya dikarenakan rencana pembangunan ketika itu tidaklah bisa dijalankan secara baik. Faktor yang berpengaruh tidaklah berjalannya perencanaan pembangunan secara maksimal yakni disebabkan ketika dulu keadaan ekonomi sedang tidak baik, hingga terdapat pemikiran bahwa ketika periode tersebut, keadaan ekonomi sudah lumpuh hingga pembangunan tidak terlaksana berdasarkan kehendak pemerintah.

Kemudian Soekarno turun jabatan menjadi Presiden lalu digantikan oleh Soeharto sebagai Presiden yang melanjutkan jalannya pemerintahan di Indonesia. Ketika masa jabatannya, Presiden Soekarno dikenal sebagai periode orde lama, kemudian pada masa jabatan Presiden Soeharto dikenal sebagai periode orde baru. Soeharto yang menjadi pengganti Soekarno menjadi Presiden mempunyai tanggung jawab berat dikarenakan diharuskan memiliki tanggung jawab untuk pemulihan keadaan ekonomi yang tengah terpuruk. Kemudian Soeharto bekerja sama bersama para pakar ekonomi menciptakan serta merumuskan beragam strategi perencanaan pembangunan demi pemulihan keadaan ekonomi pada periode itu. Ketika di tahun 1967 Soeharto menerbitkan Instruksi presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 yang memberi tugas kepada Bappenas demi pembuatan rencana memulihkan kondisi ekonomi, selanjutnya setelah

instruksi itu, Bappenas bisa membentuk dokumen yang disebut sebagai rencana pembangunan lima tahunan 1 (repelita 1) dalam periode tahun 1969 hingga sampai tahun 1973.<sup>30</sup> Di periode repelita tersebut sudah dilangsungkan serta dijalankan hingga sampai tahun 1998. Prosesi perencanaan ketika periode repelita mesti berdasarkan pada GBHN yang dibentuk lewat MPR yang melaksanakan sidang tiap lima tahun satu kali. Akan tetapi, setelahnya berlangsung repelita ke enam yang seharusnya akan masuk kepada repelita ke tujuh tidaklah dapat diwujudkan. Keadaan itu disebabkan Indonesia mendapatkan krisis yang menghambat semua upaya rencana pembangunan nasional yang sudah direncanakan pada awalan periode orde baru, ketika itu juga tertanda dengan realitas bahwa Indonesia masuk era reformasi.

Jika dihubungkan dengan kekuasaan lembaga negara yakni legislatif, yudikatif, serta yudikatif, maka dapat dilihat adanya haluan negara dapat menjadikan satu lembaga tertentu memiliki kekuatan atas lembaga lainnya. Dalam konteks ini, maka MPR dapat menyatakan Presiden tidak sesuai dengan haluan negara. Hal ini seolah mengembalikan MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Selain itu, Presiden yang berkuasa ketika itu, ketika partai yang mengusungnya tidak menjadi mayoritas di parlemen, maka potensi Presiden tersebut dijatuhkan dapat lebih tinggi. Oleh karena itu, Presiden seolah diharuskan mengikuti pandangan MPR dalam menjalankan haluan negara. Jika dikaitkan dengan sistem presidensial bahwa Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Namun, dengan adanya haluan negara, Presiden juga harus mempertanggung jawabkan penerapan haluan negara kepada MPR. Maka jika dilihat kewenangan pada pembentukan GBHN, MPR sebelumnya

---

<sup>28</sup> Ibid, p. 7.

<sup>29</sup> Ibid, p. 7.

---

<sup>30</sup> Ibid, p. 8.

dijadikan Lembaga yang memiliki wewenang untuk penetapan GBHN pada aturan Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum adanya amendemen. Bagir Manan mengatakan bahwa wewenang pembuatan GBHN pada MPR yang dimaksud pada UUD NRI 1945 sebelum amendemen, tidak bisa terpisahkan pada kaitan rakyat yang memiliki kedaulatan.<sup>31</sup>

Selanjutnya Bagir Manan menyatakan bahwa kehendak para pendiri-pendiri bangsa yang memiliki arah. Sebagai implementasi dari rakyat yang memiliki kedaulatan yang memiliki arah, menciptakan sistem garis besar dari haluan negara tidak sekadar sistem kerja dari perencanaan atau *planning system* namun untuk alat menjalankan rakyat yang memiliki kedaulatan yang mempunyai arah.<sup>32</sup> Tafsiran yang dilaksanakan Bagir Manan tidak tanpa beralasan jika direlasikan pada hal substansi UUD NRI 1945 yang memberikan wewenang MPR untuk mewujudkan rakyat yang memiliki kedaulatan pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amendemen.<sup>33</sup> Kemudian UUD NRI 1945 amendemen mengamankan kedaulatan rakyat bukan memiliki sifat tunggal jadi kepemilikan MPR, tetapi dengan adanya hak konstitusional MPR untuk menjalankan amendemen UUD, menunjukkan wewenang MPR yang strategis.

## Penutup

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membawa pemikiran mengenai mengamendemen UUD NRI 1945. Hal tersebut disampaikan langsung melalui Ketua MPR, Bambang Soesatyo, beliau menyatakan amendemen UUD 1945

akan dilaksanakan dengan terbatas. Bambang Soesatyo melalui keterangannya pada 20 Agustus 2021 menyatakan, antara lain ditambahkannya ayat pada pasal 3 yang memberikan kewenangan pada MPR untuk melakukan perubahan serta menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Berkaitan sistem pemerintahan presidensial yang ada di Indonesia, kedudukannya diisi Presiden yang berfungsi memimpin negara serta pemerintahan. Sebelum terpilih menjadi seorang Presiden, kandidat Presiden akan terpilih lewat pemilihan umum yang diselenggarakan tiap 5 tahun. Aturan tersebut tercantum melalui Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia memanglah dipimpin melalui seseorang Presiden: "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar."

Das seinnya adalah setelah reformasi di Indonesia pada 1998, menjadikan adanya perubahan-perubahan terkhusus pada tata negara Indonesia yang terdapat perkembangan cukup pesat. Reformasi juga menciptakan tatanan pada sistem tata negara sehingga keseluruhan sendi kehidupan bangsa serta negara. Amendemen UUD NRI 1945 juga menjadi salah satu perwujudan pada tujuan reformasi untuk bidang lembaga-lembaga negara. Pada beragam perubahan-perubahan itu, harus dipahami bahwa ada beberapa hal-hal yang perlu dibahas ulang setelah reformasi, salah satunya yakni hapusnya GBHN. Das sollennya adalah MPR RI sedang melaksanakan kajian mengenai bentuk hukum dari Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN) yang merupakan satu dari beberapa yang direkomendasikan oleh MPR pada masa 2014-2019. Ketika 22 Juni 2021, Ketua Badan Pengkajian (BP) MPR Djarot Saiful Hidayat menyatakan bahwa MPR RI masih melaksanakan kajian dengan

<sup>31</sup> Sudirta, "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia."

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

mendalam mengenai bentuk hukum serta isi pada PPHN itu sendiri.

Pihak yang mendukung haluan negara merasa bahwa haluan negara tersebut penting. Haluan Negara diperlukan untuk bangsa Indonesia terutama terkait bangsa yang berkembang (*developing country*) untuk memberikan kekuatan pada arah serta rasa pasti pada pembangunan untuk terwujudnya tujuan negara. Tujuan negara Indonesia sudah diatur secara jelas pada Pembukaan UUD NRI 1945, yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia serta keseluruhan tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta keikutsertaan pada pelaksanaan ketertiban dunia yang didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial." Tujuan negara yang telah ada pada konstitusi itu dijadikan landasan filosofis untuk terbangunnya negara pada beragam bidang. Pada konteks ini, Haluan Negara dijadikan aspek jabaran dari tujuan negara yang memiliki fungsi menjadi pedoman serta arahan pembangunan negara. Sejarah memperlihatkan bahwa adanya Haluan Negara pada sistem tata negara di Indonesia terjadi perubahan-perubahan. Pada periode Orde Lama serta Orde Baru, Haluan Negara memiliki peran sangat penting untuk menjadi pedoman pembangunan negara, yang pada saat itu perwujudan yuridisnya adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Akan tetapi, terjadinya reformasi menjadikan keberadaan Haluan Negara jadi dihapuskan dengan amendemen UUD NRI 1945 yang menghapuskan GBHN. Bersesuaian pada semangat terbentuknya MPR, MPR dilihat menjadi lembaga yang menjadi wakil berbagai unsur-unsur kekuatan bangsa. Hal tersebut bersesuaian pada semangat kekeluargaan pada demokrasi perwakilan. Oleh sebab tersebut, keseluruhan rakyat, keseluruhan

golongan, serta keseluruhan daerah mempunyai perwakilan pada MPR. Jika dihubungkan pada kekuasaan lembaga negara yakni legislatif, yudikatif, serta eksekutif, maka dapat dilihat adanya haluan negara sebagai panduan bagi pemerintah terkhusus Presiden dalam menjalankan kekuasaannya. Selain itu, MPR sebagai perwakilan rakyat dapat mengintegrasikan bagaimana haluan negara tersebut telah dijalankan Presiden atau belum. Adanya MPR sebagai perwakilan rakyat menjadikan terdapatnya pengawasan pada kekuasaan Presiden yang ada saat ini. Hal ini juga menjadikan pertanggung jawaban Presiden kepada rakyat lewat wakilnya di MPR lebih transparan dan memiliki pertanggung jawaban yang lebih tinggi.

Pandangan pihak yang tidak setuju adanya haluan negara juga memiliki pemikirannya. Rencana amendemen dapat memberi jalan kepada MPR untuk menjadi lembaga tertinggi lagi. ketika GBHN atau haluan negara diberlakukan lagi, MPR dapat memberhentikan presiden kapan saja. Ada pula pemikiran bahwa memberlakukan haluan negara justru dapat memundurkan demokrasi yang telah dijalankan di periode reformasi ke periode orde baru. Pada hal itu, pada saat MPR mempunyai wewenang memberikan ketetapan pada GBHN dengan tak langsung sudah dijadikan sebagai lembaga tertinggi yang berarti Presiden ataupun pemerintahan memiliki kedudukan yang ada di bawahnya MPR. Selain hal tersebut, terdapat pemikiran bahwa perencanaan amendemen dengan memberikan kewenangan pada MPR terkait GBHN dapat merusak penerapan presidensial yang telah berjalan selama ini. Hal tersebut dikarenakan saat ini Presiden serta wakil dipilih langsung oleh rakyat, memang seharusnya memiliki tanggung jawab langsung pada rakyat, bukanlah pada MPR lewat GBHN yang telah

dibentuk. Kewenangan Presiden berkurang bila adanya GBHN. Harusnya Presiden dipilih memperoleh kepercayaan dari rakyat. Lebih lanjut, bahwa dalam konteks untuk mengembalikan adanya haluan negara pada UUD NRI 1945, bukannya tidak dimungkinkan kekuasaan akan terus-menerus mempertahankan stabilitas politik yang dimana tiap rakyat akan terbatas kebebasannya. Permasalahan stabilitas tersebut dapat diperluas tak hanya pada konteks berkaitan dengan stabilitas ekonomi serta politik, namun nantinya hak dalam menyebarkan pendapat dapat berkurang, hak ekspresi berkurang, dengan anggapan bahwa hal tersebut dikarenakan terdapatnya kemauan pada stabilitas.

#### Daftar Pustaka

- anangkota, Muliadi. 2017. "Klasifikasi Sistem Pemerintahan (Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian)." *Cosmogov* 3(2):148. Doi: 10.24198/Cosmogov.V3i2.14725.
- Bbc. 2019. "Apa Yang Terjadi Jika Gbhn Dihidupkan Kembali?" Retrieved January 30, 2021 (<https://www.bbc.com/Indonesia/Indonesia-49364397>).
- Benuf Muhamad, Kornelius; Azhar. 2020. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan* (Vol 7, No 1 (2020): Gema Keadilan):20-33.
- Dimiyati, Khuzafah, And Kelik Wardiyono. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: Fh Ums.
- Hudi, Moh. 2018. "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)." *Tesis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*.
- Sari, Indah. 2011. "Karakteristik Sistem Pemerintahan Moderen Ditinjau Dari Perspektif Ilmu Negara." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*.
- Setya Nugraha, Harry. 2019. "Mpr Dan Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Veritas Et Justitia* 5(1):191-217. Doi: 10.25123/Vej.3293.
- Soekanto, Sarjono. 1990. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudirta, I. Wayan. 2020. "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Yuridis* 7(2):258. Doi: 10.35586/Jjur.V7i2.2252.
- Yani, Ahmad. 2018a. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12(2):119. Doi: 10.30641/Kebijakan.2018.V12.119-135.
- Yani, Ahmad. 2018b. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktik." *Lentera Hukum* 5(2):248. Doi: 10.19184/Ejrh.V5i2.7004.