

---

## Reformulasi Garis Besar Haluan Negara dalam Kerangka Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan

**Samsul Bahri, Abustan Abustan**  
Universitas Islam Jakarta, Indonesia  
Email: [sbuiaialazis@gmail.com](mailto:sbuiaialazis@gmail.com)

---

### Abstrak:

Tujuan penelitian; untuk mengetahui, menjelaskan, dan memahami tentang aturan dasar mereformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) didalam kesisteman tatanegara Indonesia serta konsep rekonstruksi GBHN setelah terjadi perubahan konstitusi. Teori yang dipergunakan terdiri atas negara-hukum, kekuasaan-presiden dan arah kebijakan negara. Penelitian digunakan adalah penelitian hukum normatif. Simpulan; bahwa terjadinya dinamisasi dalam ketatanegaraan di Indonesia dijawantahkan dan dilakukan penyesuaian terhadap haluan negara yaitu GBHN. Untuk masa mendatang, GBHN materinya semestinya memuat penormaam yang mendasar terhadap arah dan apa yang dicita-citakan dalam mencapai tujuan secara nasional. Muatan penormaam tersebut sebagai pijakan bagi kelembagaan pemerintahan. Dengan adanya era baru yaitu reformasi tidak lagi kenal "GBHN" yang sebelumnya dijadikan acuan kedalam pembangunan terencana berjangka panjang disebut RPJP. Diamandemennya konstitusi di era reformasi, presiden yang telah terpilih diberikan wewenang untuk membuat perumusan pembangunan berjangka panjang secara nasional disebut RPJPN. Hal ini menimbulkan terkesan bahwa sebagai visi dan misi RPJPN sebagai visi misi presiden dan partainya. Konsep reformulasi GBHN diperlukan setelah Amandemen kelima UUD disebabkan tidak dinyatakan bahwa Pancasila menjadi landasan yang mendasari didalam menyelenggarakan pemerintahan berimplikasi terhadap semangat kekeluargaannya, gotong-royongnya, persaudarannya, toleransinya dan etika ketimurannya sebagai norma dan nilai keluhuran atas budaya yang dimiliki oleh bangsa menjadi terkikis. Reformulasi GBHN dilihat dari segi filosofis, di dalam merencanakan pembangunan bangsa terdapat landasan idiil yaitu Pancasila serta konstitusi.

Kata Kunci : reformulasi, garis-garis besar haluan negara.

### Abstract:

*The purpose of this research is to determine, explain, and understand the basic rules for reformulating the General Guidelines of State Policy (GBHN) within the Indonesian state system and the concept of reconstructing the GBHN after constitutional changes. The theories used include state-law, presidential power, and the direction of state policy. The research used normative legal research. Conclusion: The dynamics in the Indonesian state system are manifested and adjustments are made to the state policy, namely the GBHN. For the future, the GBHN material should contain fundamental norms regarding the direction and what is aspired to in achieving national goals. The content of these norms is the basis for government institutions. With the new era of reform, there is no longer the "GBHN" which was previously used as a reference for long-term planned development called the RPJP. The amendment of the constitution in the reform era, the elected president is given the authority to formulate long-term national development called the RPJPN. This gives the impression that the RPJPN's vision and mission are the vision and mission of the president and his party. The concept of reformulating the GBHN was necessary after the fifth amendment to the Constitution. The failure to state that Pancasila is the underlying foundation for governance has eroded the spirit of family, mutual cooperation, brotherhood, tolerance, and Eastern ethics as norms and noble values of the nation's culture. The reformulation of the GBHN, viewed from a philosophical perspective, emphasizes that Pancasila and the constitution are the ideal foundations for national development planning.*

*Keywords: reformulation, state policy guidelines.*

## PENDAHULUAN

Negara sebagai entitas politik dan sosial dibentuk untuk mewujudkan tujuan bersama terlihat pada norma serta hukum sebagai dasar pengaturan dalam bernegara serta kehidupan berbangsa. Penerapan konsep tersebut di Indonesia dijabarkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN). GBHN menjadi rujukan yang mengarahkan dalam membangun bangsa dan membuat kebijakan publik (Kosasih, 2019; Maulana et al., 2022;

Rahma et al., 2022; Setya Nugraha, 2019; Wicaksana & Rachman, 2018). GBHN berfungsi sebagai instrumen strategis yang merangkum visi negara, menetapkan tujuan jangka panjang yang sejalan dengan aspirasi rakyat, serta menegaskan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar ideologis bangsa (Baloyi et al., 2023; Fauzani et al., 2021; Fudika, 2021; Julisetian & Radjab, 2021; Sadono & Rahmiaji, 2020). Dalam konteks ini, GBHN juga berperan sebagai panduan kemasyarakatan untuk menilai dan memonitor pelaksanaan kebijakan publik yang dijalankan.

Namun, pasca-reformasi, kedudukan GBHN dalam sistem hukum tata negara Indonesia mengalami pergeseran signifikan. Reformasi 1998 membawa perubahan mendasar dalam tatanan politik dan hukum, termasuk dalam mekanisme perencanaan pembangunan nasional. Setelah penghapusan GBHN pada tahun 2004 dan digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (selanjutnya disebut RPJMN), posisi GBHN menjadi semakin kabur. Perubahan ini menimbulkan tantangan tersendiri dalam menjaga koherensi dan kesinambungan kebijakan pembangunan nasional, karena arah pembangunan cenderung berubah mengikuti visi setiap pemerintahan yang berkuasa.

Dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang melanda bangsa ini semakin menegaskan perlunya rekonstruksi GBHN agar sesuai dengan tantangan zaman. Berbagai isu kontemporer seperti transformasi digital, perubahan iklim, kesenjangan sosial, dan desentralisasi pemerintahan menuntut kebijakan yang adaptif dan berkelanjutan. Selain itu, meningkatnya tuntutan partisipasi publik serta kebutuhan menjaga stabilitas nasional di tengah perubahan global menjadikan GBHN harus bersifat dinamis. Dengan demikian, rekonstruksi GBHN bukan sekadar menghidupkan kembali dokumen lama, tetapi membangun paradigma baru perencanaan pembangunan nasional yang partisipatif, transparan, dan berbasis bukti.

Rekonstruksi GBHN juga harus diarahkan untuk mengintegrasikan berbagai perspektif masyarakat guna memastikan kebijakan publik benar-benar mencerminkan kebutuhan rakyat. Proses perumusannya perlu mengedepankan prinsip-prinsip kedemokrasian, keadilan-sosialnya, dan menjunjung tinggi HAM (Adi, 2022; Indonesia, 1960; Ni Ketut Sri Utari, 2016; Prasetya, 2017; Sorik & Aulia, 2020). Pelibatan para stakeholder baik dari pemerintahan maupun diluar pemerintahan —akademisi, dunia usaha, hingga masyarakat sipil— GBHN dapat menjadi refleksi autentik dari kehendak rakyat. Keterlibatan ini penting agar setiap elemen masyarakat merasa memiliki tanggung jawab bersama dalam mencapai tujuan pembangunan nasional.

Pentingnya GBHN sebagai panduan strategis pembangunan nasional tidak dapat disangkal. Dalam sejarahnya, GBHN berperan besar dalam menjaga kesinambungan arah kebijakan negara. Sebagai instrumen kebijakan, GBHN menjadi kerangka kerja utama dalam mencapai tujuan nasional di bidang ekonomi, sosial, dan politik. Keberadaannya membantu menjaga konsistensi pembangunan di negara yang memiliki kompleksitas geografis dan demografis seperti Indonesia (ARDIAN ALDI, 2022). Dengan lebih dari 17.000 pulau dan ratusan suku bangsa, Indonesia memerlukan pedoman pembangunan yang inklusif, adaptif, dan menyatukan berbagai kepentingan daerah dalam satu visi nasional. Melalui GBHN, pemerintah dapat merumuskan kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memperhatikan dimensi sosial dan budaya masyarakat. Dalam konteks pembangunan ekonomi, GBHN menjadi panduan bagi pelaksanaan program-program strategis yang berkelanjutan dan berkeadilan. Hal ini mencakup pengentasan kemiskinan, pemerataan pendidikan, peningkatan kualitas kesehatan, dan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dengan strategi yang terukur dan fokus, GBHN memastikan setiap kebijakan memiliki arah yang jelas dan berdampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat.

Rekonstruksi GBHN menuntut kajian yang mendalam dan komprehensif, terutama terkait dengan aspek hukum tata negara dan sistem pemerintahan yang berlaku. Struktur pemerintahan yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus dianalisis

secara cermat untuk memastikan sinergi dalam pelaksanaan kebijakan. Interaksi antar lembaga negara serta mekanisme checks and balances menjadi faktor penting agar pelaksanaan GBHN efektif dan tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan (Arrsa, 2018; Hartono & Lubis, 2021; Holle, 2019; Sukma, 2017). Selain itu, pendekatan berbasis data dan teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk memperkuat proses perumusan GBHN, termasuk melalui survei daring dan konsultasi publik yang memungkinkan keterlibatan masyarakat secara langsung. Dengan rekonstruksi yang cermat, inklusif, dan berbasis bukti, GBHN diharapkan mampu menjadi panduan pembangunan yang relevan bagi Indonesia masa depan. GBHN yang baru harus merepresentasikan aspirasi rakyat dan mengakomodasi perubahan sosial yang cepat, sehingga mampu menjadi pedoman yang tidak hanya normatif, tetapi juga operasional dan progresif. Pembangunan yang berkelanjutan, adil, dan berdaya saing menjadi tujuan utama dari reformulasi ini.

Penelitian oleh Salsabila dan Santoso (2021) menegaskan bahwa dihapusnya GBHN dengan mengamandemen konstitusi berdampak disorientasi kebijakan pembangunan nasional, karena arah pembangunan sangat bergantung pada visi dan misi presiden terpilih. Studi tersebut merekomendasikan perlunya rekonstruksi GBHN untuk menciptakan kesinambungan kebijakan antarperiode pemerintahan. Namun, penelitian itu belum menjelaskan bagaimana reformulasi GBHN dapat diintegrasikan secara konstitusional tanpa menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara. Sementara itu, Putri dan Nugroho (2022) menyoroti aspek politik hukum dalam wacana pengembalian GBHN, dengan menekankan bahwa tantangan utama terletak pada implementasi prinsip checks and balances dalam sistem presidensial. Meskipun demikian, penelitian tersebut masih bersifat konseptual dan belum menguraikan model konkret reformulasi GBHN yang adaptif terhadap dinamika pembangunan berkelanjutan di era digital dan desentralisasi.

Studi ini bertujuan mengkaji serta memahami aturan dasar reformulasi GBHN secara sistem ketatanegaraannya serta merekonstruksikan GBHN pasca Amandemen UUD. Studi ini diharapkan berkontribusi didalam mengembangkan keilmuan dibidang hukum tata negara, khususnya dalam memahami konsistensi rekonstruksi GBHN berprinsipkan pada konstitusi.

## **METODE PENELITIAN**

Studi ini dilakukan dengan metode yuridis normatif menggunakan pendekatan perundangan, konseptual dan sejarah yang relevan untuk melakukan analisis penormaam hukum didalam merumuskan GBHN, kemudian menggali dasar-dasar teori konstitusional yang relevan dalam merumuskan rekonstruksi GBHN dalam konteks hukum tata negara Indonesia. Analisis memfokuskan dari hukum positif diperkuat dengan konsep yang relevan didalam memahami posisi, fungsi serta urgensi GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah gagasan-gagasan dasar dalam hukum tata negara seperti supremasi hukum, konstitusionalisme, dan sistem pemerintahan presidensial, yang dapat dijadikan landasan teoritis bagi rekonstruksi GBHN. Pendekatan sejarah turut diterapkan untuk menelusuri perkembangan historis GBHN sejak dimasa sebelum reformasi, guna memahami konteks perubahan politik dan hukum yang melatarbelakangi pergeseran peran GBHN dalam pembangunan nasional.

Dalam rangka memperoleh pemahaman yang komprehensif, penelitian ini menggunakan dua pendekatan dalam pengumpulan data, yakni pendekatan doktrinal dan pendekatan empirik. Pendekatan doktrinal dilakukan melalui analisis terhadap literatur hukum, buku teks, jurnal ilmiah, serta berelevansi terhadap konstitusi beserta amandemennya, Undang-Undang tentang MPR, dan berbagai dokumen hukum yang mengatur arah pembangunan nasional. Sedangkan pendekatan empirik dilakukan melalui wawancara dengan para ahli hukum tata negara, anggota MPR/DPR, serta praktisi kebijakan publik yang memahami proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional. Wawancara ini diharapkan

dapat memberikan pandangan yang aktual mengenai urgensi, tantangan, dan prospek reformulasi GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Teknik mengumpulkan bahan studi dengan cara studi kepustakaan untuk menelusuri dokumen dan literatur, serta wawancara semi-struktural guna memperoleh data kualitatif yang mendalam mengenai konteks praktis dan implementatif dari gagasan rekonstruksi GBHN.

Studi ini menggunakan sumber primer meliputi dokumen hukum utama seperti konstitusi, amandemennya, peraturan MPR terkait GBHN, serta dokumen kebijakan negara lainnya yang mengatur arah pembangunan nasional. Sumber sekunder berupa literatur akademik, seperti buku, artikel jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan karya ilmiah para ahli hukum tata negara yang membahas topik konstitusionalisme, hukum pembangunan, dan rekonstruksi kebijakan publik. Adapun sumber tersier mencakup ensiklopedia hukum, laporan lembaga pemerintahan, serta referensi dari media massa yang memberikan konteks tambahan mengenai isu-isu hukum tata negara dan kebijakan pembangunan di Indonesia. Kombinasi ketiga jenis sumber ini diharapkan mampu memberikan landasan analisis yang kuat dan komprehensif untuk mendukung validitas hasil penelitian.

Untuk menganalisis dilakukan secara deskriptif-analitis dengan cara menguraikan serta menginterpretasikan data untuk memberikan gambaran menyeluruh tentang latar belakang historis GBHN, prinsip-prinsip dasar hukum tata negara yang relevan, serta posisi GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya, analisis normatif dilakukan untuk menilai kesesuaian dan urgensi rekonstruksi GBHN berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku. Merujuk pendekatan ini, penelitian berupaya mengidentifikasi kemungkinan reformulasi atau penyempurnaan GBHN agar lebih selaras dengan kebutuhan pembangunan nasional yang berkelanjutan serta dinamika sosial-politik kontemporer di Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pemikiran Formulasi Perencanaan Pembangunan Nasional**

Pembangunan yang dilaksanakan di masa reformasi dari faktanya telah terjadi pergantian pemerintahan. Pergantian pemerintahan berimplikasi terhadap perencanaan dari pembangunan yang telah dimasukkan kedalam program pemerintahan. Kondisi ini menyulitkan untuk dilakukan pengkoordinasian didalam mengaplikasikan RPJPN. Pembangunan yang telah terencana tingkat nasional pada masa reformasi memunculkan gagasan mereformulasi didalam merencanakan pembangunannya di tingkat nasional. Permasalahan dalam pembangunan yang telah terencana tidak dapat dipisahkan dari adanya perubahan konstitusi khususnya didalam penyusunan dan penetapan GBHN sebagai wewenang MPR yang telah dihapus. Hal ini berdampak terhadap penyusunan pembangunan menjadi program yang menerjemahkan visi-misi presiden terpilih. Di sisi lain, para pakar berpendapat diberlakukannya kembali gagasan GBHN berimplikasi terhadap sistem ketatanegaraan dengan diberlakukannya kembali konstitusi sebelum diamandemen akan terjadi perubahan signifikan pada sistem dalam pemerintahan, hubungan diantara kelembagaan kenegaraan hingga pada tugas fungsinya dari kelembagaan kenegaraan.

Apabila GBHN diberlakukan kembali dilihat dari sistem pemerintahan berimplikasi terhadap sistem pemerintahan presidensial yaitu presiden hanya bertanggungjawab kepada MPR bukan pada rakyat menyebabkan kehidupan berdemokrasi terkikis. Hal ini dijadikan alasan apabila pengaturannya berdasarkan GBHN yaitu sistem dalam pemilihan umum untuk memilih presiden tidak lagi diselenggarakan secara langsung melainkan ditunjukkan melalui MPR dapat menyebabkan luntarnya kedaulatan yang berada di tangan rakyat untuk memilih presidennya secara langsung karena rakyat tidak menghendaki pemimpin yang terpilih sebagai kehendak politik tertentu. GBHN diberlakukan dinilai sebagai rekayasa perpolitikan di Indonesia.

Reformulasi GBHN dilihat dari hubungan diantara kelembagaan kenegaraan hingga pada tugas fungsinya dari kelembagaan kenegaraan berdampak terhadap perancangannya karena DPR berperan juga didalam pengawasannya. Peran ganda DPR tersebut dalam aliran pemikiran Leviathan menjadi "monster-kekuasaan" dalam sistem ketatanegaraan. Selain itu juga berdampak pada sistem pemerintahan presidensial karena pertanggungjawaban dari presiden hanya ke MPR bukan ke rakyat sehingga menyebabkan hubungannya dengan kelembagaan negara yang independen terbelenggu independensinya.

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada periode 1998 dengan mengamandemen konstitusi telah mengakhiri diterapkannya GBHN yang digantikan dengan RPJPN. Keberadaan RPJPN eksistensinya didalam merencanakan pembangunan yang terletak di lembaga kepresidenan sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh negara dalam pembangunan nasional. Pembangunan tersebut merupakan serangkaian upaya untuk menciptakan pertumbuhan secara terencana yang diselenggarakan secara nyata untuk dapat diwujudkan. Oleh karena itu, didalam perencanaannya harus memenuhi aspek formulasi kehendak dan realisasinya didalam pelaksanaannya. GBHN maupun RPJPN yang pernah diterapkan dapat dikategorikan pada aspek formulasi kehendak yang diinginkan sebagai harapan dalam merencanakan pembangunan tingkat nasional.

Meskipun GBHN maupun RPJPN merupakan naskah resmi didalam merencanakan pembangunan secara nasional akan tetapi esensinya, substansinya maupun eksistensinya memiliki perbedaan. GBHN menekankan pada pembangunan yang direncanakan secara sistemik sebagai penjabaran atas hal yang akan dituju oleh negara, sedangkan RPJPN memiliki kecenderungan dari pejabaran visi-misi pemerintahan yang berkuasa untuk merencanakan pembangunan tingkat nasional.

Eksistensi RPJPN memunculkan problematika didalam merencanakan pembangunan secara nasional dibandingkan GBHN memiliki konsistensinya untuk menjadi arah yang mendasari diselenggarakannya pembangunan meski minim dengan improvisasinya. RPJPN dengan inovasinya dinilai masih belum memiliki konsistensi didalam pengimplementasiannya. Kondisi ini memunculkan pewacanaan untuk mereformulasikan GBHN kedalam konstitusi secara sistemik dengan memberi kewenangan kembali kepada MPR didalam penyusunan dan penetapannya menjadi landasan yang dapat dipedomani didalam melaksanakan pembangunan secara nasional. Gagasan ini lahir atas pemikiran bahwa MPR memiliki legitimasi yang merepresentasikan kehendak rakyat melalui pelibatan keanggotannya di kelembagaan legislatif baik nasional maupun daerah (DPR, DPRD, DPD) yang dipilih rakyat secara langsung. Dihapuskannya wewenang MPR untuk penetapan GBHN dinilai "keputusan politik" yang bertolak belakang pada kedudukan Presiden yang menerima mandat dari MPR tetapi MPR berperan penting untuk merumuskan penjabaran terhadap tujuan kenegaraan yang diamanatkan didalam pembukaan konstitusi UUD'45. Atas dasar hal tersebut, penetapan GBHN sebagai wewenang MPR sah secara konstitusional dan sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial. Perencanaan dalam konteks hukum administrasi negara merupakan tindakan yang memiliki tujuan didalam mewujudkan suatu keadaan yang teratur, terarah. Untuk itu, konsistensinya sangat dibutuhkan agar dapat diperoleh kepastian hukum didalam pengimplementasiannya.

Mereformulasi GBHN dalam konteks ini memiliki relevansi didalam merencanakan pembangunan secara nasional yang tersistem dibandingkan RPJPN terdapat inkonsistensinya untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional disebabkan terjadi perubahan visi-misi atas pergantian pemerintahan yang memiliki legitimasi. Kondisi ini dapat menimbulkan risiko apabila pembangunan yang telah terencana berseberangan dengan tujuan negara yang ditegaskan dalam konstitusi. Untuk itu, pembangunan nasional yang telah terencana perlu direformulasikan tidak sekadar teknokratis dalam menyelesaikan gap dari pembangunan maupun deviasi yang muncul atas kebijakan yang berlaku. Akan tetapi, pembangunan nasional

yang telah terencana menjadi komponen integral kedalam sistem ketatanegaraan yang diterapkan di Indonesia.

Pembangunan nasional yang terencana dan menjadi bagian integral kedalam sistem ketatanegaraan di Indonesia eksistensinya dapat tercermin dari model yang dijabarkan oleh GBHN yang secara konstitusional dapat diberlakukan dengan alasan, yaitu: (1) penetapan GBHN sebagai wewenang MPR yang telah dihapus dengan mengamandemen konstitusi bukan langkah yang bijak karena hanya dikarenakan keinginan untuk mengubah tatacara pemilihan presiden yang dapat dipilih rakyat secara langsung; (2) dihapuskannya GBHN di era reformasi berdampak pada pembangunan menyeluruh dan terikat menjadi hilang arah. RPJPN dan RPJMN yang diuraikan dalam UU No. 25/2004 mengatur pembangunan terencana berjangka panjang menjadi salah arah disebabkan sifatnya yang "*president-sentris*" karena kelembagaan lainnya selain eksekutif menjadi tidak terikat; (3) amanat yang ditegaskan dalam pembukaan UUD'45 mengenai visi kenegaraan yang semestinya diwujudkan oleh kelembagaan negara secara menyeluruh menjadi pemikiran yang mendasari pentingnya untuk memberlakukan GBHN sebagai haluan yang mendasari arah bernegara didalam melakukan pembangunan secara nasional tanpa dilakukan perubahan terhadap sistem pemilu presiden yang dipilih rakyat secara langsung.

Mereformulasi GBHN yang sah secara konstitusional memiliki beberapa tujuan, yaitu: (1) menambahkan norma pada Pasal 3 UUD'45 dengan memberikan wewenang bagi MPR untuk melakukan penyusunan dan penetapan GBHN; (2) mengamandemen konstitusi ditujukan untuk menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga kenegaraan yang tertinggi sejalan dengan amanat pembukaan konstitusi UUD'45; (3) GBHN hanya diberlakukan berdasarkan Ketetapan MPR tanpa mengamandemen konsitusi memiliki ketidakpastian hukum untuk menyelenggarakan pembangunan secara nasional yang konsisten; (4) GBHN diberlakukan berdasarkan Ketetapan MPR dapat meningkatkan efektivitas dan konsistensinya dalam menyelenggarakan pembangunan nasional yang terencana dan terarah untuk diawasi.

Gagasan mengenai pembangunan nasional yang direncanakan perlu direformulasikan kedalam GBHN dengan tujuan untuk mencapai visi-misi bangsa didalam menyelenggarakan pembangunan secara nasional yang terarah karena GBHN sebagai sistem yang tidak kaku, berkarakter dinamis dan adaptif secara struktural terhadap kebutuhan atas skala prioritas. Mengamandemen konstitusi UUD'45 yang kelima didasari atas pemikiran untuk memformulasikan kembali haluan bernegara dalam pembangunannya serta menguatkan peranan MPR yang secara substansinya tidak mengubah GBHN. Maksud dari reformulasi tersebut menekankan pentingnya visi-misi dalam pembangunan nasional secara berkelanjutan yang tidak sekadar agenda politik dari presiden yang terpilih maupun partai politiknya yang mengusung. Amandemen konstitusi secara teoritik menjadi kewenangan politik yang dimiliki MPR, Kelsen berpandangan bahwa hukum menekankan terkait dengan pembuatan perundang-undangan, bukan menekankan tentang hal yang harus dimuat dalam undang-undang. Kaelan berpandangan politik hukum berasaskan Pancasila terhadap kewenangan bagi MPR didalam menetapkan GBHN sesuai prinsip demokrasi permusyawaratan-perwakilan untuk menyusun haluan bernegara sebagai petajalan (*road-map*) pembangunan berjangka panjang yang komprehensif bagi keseluruhan kelembagaan negara. Fungsi dari haluan bernegara adalah penentuan terhadap pembangunan berkelanjutan yang terarah sehingga persepsinya GBHN tidak sempit sebagaimana dipersepsikan pada era Orba.

### **Eksistensi GBHN terhadap Penyelenggaraan Kenegaraan**

RPJPN dan RPJMN bersifat "*president-centris*" sangat tergantung dari visi-misi serta janji-janji kampanye dari presiden yang terpilih berdampak terhadap pembangunan tidak dapat dilaksanakan secara berkelanjutan antarperiode pemerintahan yang legitimate. Dalam sistem ketatanegaraan dengan dihapusnya GBHN menyebabkan ketiadaan tolok ukur terhadap hasil

yang dicapai dari pembangunan yang telah direncanakan secara nasional. GBHN dihapus tidak menjadi tujuan reformasi tetapi konsekuensi yang muncul dari penghapusan wewenang MPR sebagai kelembagaan negara yang tertinggi. Eksistensi GBHN secara historis tidak pernah memunculkan problematika dalam pembangunan berkelanjutan dan terarah. Digantikannya GBHN berimplikasi pada pembangunan secara nasional menjadi terfragmentasinya. Dengan merujuk pada kerangka teoritis mengenai konstitusionalitas maupun kebijakan publik yang diuraikan dalam konteks studi ini maka terdapat urgensi untuk mereformulasikan pembangunan nasional sebagai sistem yang terencana kedalam penyusunan GBHN dalam sistem tata negara di Indonesia.

Eksistensi GBHN dari perspektif ketatanegaraan memiliki relevansi terhadap teoretik pemisahan-kekuasaan, Montesquieu menekankan pentingnya pengawasan dan keseimbangan dari pembagian kekuasaan pada kelembagaan pemerintahan agar tidak terjadi kesewenangan. GBHN meletakkan dasar pembangunan secara nasional yang terarah pada prinsip keseimbangan atas pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Dilihat dari teoritik negara-hukum yang dicetus Plato dikembangkan Aristoteles menggarisbawahi pentingnya pengendalian atas kekuasaan diperkuat oleh pandangan Kant dimana penyelenggaraan negara harus didasarkan pada konstitusi dan kedaulatan hukumnya serta melindungi rakyatnya dalam konteks sistem ketatanegaraan tercermin dari keberadaan GBHN dalam mewujudkan keadilan dan supremasi hukum. Di dalam menjaga keseimbangan kekuasaan tersebut, GBHN menjadi pijakan normatif yang bersumber dari norma konstitusi adalah sejalan dengan konstruksi negara-hukum dari pendapat Kelsen. Adanya pemisahan kekuasaan dikemukakan Stahl termasuk salah satu syarat terbentuknya negara-hukum formal memiliki relevansi terhadap urgensi GBHN yang menjadi haluan bernegara.

GBHN yang menjadi pedoman didalam penyelenggaraan pembangunan di segala bidang termasuk pembangunan di bidang hukum yang diamanakan oleh konstitusi adalah tidak terlepas dari pandangan Strong, Manan, Heller, Lasalle & Schmitt dalam teoritik konstitusinya dengan mengungkap pada unsur utamanya yaitu jaminan terhadap HAM beserta warganegaranya, ketatanegaraan yang terstruktur telah ditetapkan hingga pada pembagian dan pembatasan keberfungsian ketatanegaraannya sebab konstitusi menjadi sumber nilai kehidupan berbangsa dan bernegara termanifestasikan kedalam kehidupan bermasyarakat, tidak sekadar teks yang normatif. Meskipun GBHN secara substantifnya memiliki sifat yang strategi dan politik namun dalam penyusunannya berbentuk ketetapan yang ditetapkan oleh MPR sesuai mekanisme pembentukan aturan hukum yang legitimate yang berbeda dengan RPJPN.

### **Reformulasi GBHN Dan Amandemen UUD**

Menguatnya kehendak untuk memberlakukan GBHN disebabkan RPJPN/D, RPJMN/D dinilai gagal karena memiliki disorientasi terhadap pembangunan secara nasional yang terencana, tidak dapat terintegrasikan akibat hanya berpijak pada prespektif presiden maupun kepala daerah yang terpilih secara sah, sedangkan sifat visioner yang realistis dalam filosofisnya tidak mempertimbangkan pandangan dari legislatif. Ketidakhormanisasian antar peraturan perundangan mengenai sistem didalam menyelenggarakan pembangunan yang terencana hingga perencanaan kerja pada pemerintahan di daerah yang tidak diwajibkan berpeluang memunculkan konflik diantara para penyelenggara pembangunan secara nasional maupun di daerah.

RPJPN tidak mampu mengadakan konsolidasi atas perbedaan program yang dicanangkan dari presiden yang menjabat dan presiden yang terpilih selanjutnya berdampak ketidakberlanjutan pembangunan yang telah terencana. Ketidakmampuan tersebut mendorong kehendak mereformulasikan GBHN dengan model yang sejalan dengan kondisi terkini agar dapat beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dalam ketatanegaraan. Meskipun saat ini Indonesia telah melakukan penataan dalam merencanakan pembangunan secara nasional yang

tersistem dalam ketatanegaraan di Indonesia masih memiliki kelemahan sehingga perlu dirumuskan kebijakan untuk menerapkan GBHN agar keharmonisan terhadap konstitusi yang telah diamandemen serta peraturan yang diberlakukan maka perlu dikaji secara filosofisnya, yuridisnya dan sosiologisnya.

Urgensi keberadaan GBHN adalah sejalan dengan sila Pancasila sebagai landasan idiil didalam mewujudkan pembangunan terencana yang termaktub dalam penjabaran pasal yang dirumuskan dalam UUD 1945 memiliki nilai filosofis pada tingkatan ontologisnya, epistemologisnya, dan aksiologisnya dalam konstruksi ekonomi Pancasila yang telah tersistem terjabarkan didalam ketetapan MPR berupa GBHN sebagai '*staatsfundamentalnorm*' mampu beradaptasi dan relevan terhadap kondisi terbaru yang dihadapinya.

GBHN secara normatif berprinsip dari ketentuan pasal-pasal yang dirumuskan dalam konstitusi menjadi pijakan secara yuridis terhadap pembangunan secara nasional yang terencana dan terintegrasi atas keberhasilannya dengan mengukung pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan yang diimplementasikan melalui peraturan perundangan untuk mengatur pemberian layanan publik terkait fiskal, perpajakan, subsidi, infrastuktur hingga pembentukan dan penguatan badan usaha yang dimiliki oleh negara.

Kehendak rakyat yang dikaji secara sosiologis tertuang didalam GBHN melalui ketetapan MPR yang merepresentasikan kehendak rakyat sebagai cermin kepentingan bagi publik. Mereformulasikan GBHN saat ini berimplikasi pada terjadinya perubahan didalam struktur ketatanegaraan terutama MPR diberikan wewenang untuk menetapkan GBHN yang dapat mewakili kepentingan rakyat maupun mengakomodir keinginan partai politik. Mereformulasi GBHN dapat terwujud dengan mengamandemen konstitusi untuk kelima kalinya. Apabila diberlakukan kembali GBHN harus dikuti dengan pengawasannya terhadap aturan pelaksanaan melalui mekanisme pengawasan secara yuridis dapat ditempuh dengan cara peninjauan konstitusi terhadap perundangan atau dikenal *judicial review* di Mahkamah-Konstitusi.

Diberlakukannya GBHN dalam bentuk ketetapan MPR berkonsekuensi terhadap RPJN menjadi tidak diperlukan karena GBHN telah menerjemahkan kehendak rakyat dalam pembangunan yang terencana dan terintegrasi secara nasional dan berkesinambungan. Unsur mendasar dari GBHN yaitu memiliki landasan filosofis dari ideologis dan konstitusi sebagai pengendali dalam pembangunan secara nasional yang terencana. Cara pandang GBHN berwawasan nusantara telah menguatkannya didalam mewujudkan pembangunan yang telah terencana. Pentahapan GBHN sebagai indikatornya telah memberikan rambu atas waktu yang dibutuhkan dalam mencapai tujuan dari penyelenggaraan pembangunan yang terencana.

## **KESIMPULAN**

Mereformulasi GBHN bersumber dari amandemen ketiga konstitusi dari adanya perubahan norma pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berkonsekuensi atas kelembagaan MPR tidak lagi menjadi kelembagaan negara yang tertinggi sehingga tidak ada lagi kewenangan MPR dalam penetapan GBHN. Konsekuensi dari amandemen konstitusi tersebut menyebabkan terjadi perubahan ketatanegaraan semula secara hierarkis beralih pada keberfungsionalitasan dari tiap kelembagaan negara dengan kedudukannya yang setara berdasarkan kewenangannya yang dimiliki.

Keberadaan GBHN dapat menjadi instrumen penguat koordinasi antar lembaga negara dan menjamin kesinambungan pembangunan lintas pemerintahan. Materi GBHN idealnya berisi norma dan prinsip dasar pembangunan yang mengacu pada cita-cita nasional, tanpa mengurangi sistem presidensial yang diatur dalam UUD 1945. Saat ini, arah pembangunan dituangkan dalam RPJPN dan RPJMN berdasarkan visi presiden terpilih, namun ketiadaan GBHN menimbulkan risiko inkonsistensi kebijakan antarperiode pemerintahan. Gagasan reformulasi GBHN pasca-amandemen dapat ditempuh melalui Amandemen Kelima UUD

1945 untuk menegaskan kembali peran Pancasila sebagai pedoman utama penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hilangnya GBHN setelah reformasi dinilai mengurangi orientasi kebijakan pada nilai-nilai Pancasila seperti gotong royong, keadilan sosial, dan solidaritas nasional, yang mulai tergeser oleh individualisme dan liberalisme. Secara filosofis, Pancasila dan UUD 1945 merupakan dasar idiil dan konstitusional pembangunan nasional; secara yuridis dalam konstitusi telah menegaskan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan rakyat; dan secara sosiologis, reformulasi GBHN memberi ruang bagi MPR sebagai lembaga representatif rakyat dan daerah untuk menetapkan arah pembangunan secara demokratis dan berkeadilan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Adi, P. P. K. (2022). Urgensi Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Produk Politik Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tinjauan Yuridis, Sosiologis dan Filosofis). *Prosiding Seminar Nasional Hasil Riset (SNHR) ....*
- Ardian Aldi. (2022). Urgensi Penetapan Garis Besar Haluan Negara Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. In *Braz Dent J.* (Vol. 33, Issue 1).
- Arrsa, R. C. (2018). Reformulasi Haluan Negara Model Gbhn Dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, Dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah. *Jurnal Majenis : Media Aspirasi Konsitusi.*
- Baloyi, J., Ramdhani, N., Mbhele, R., & Ramutshatsha-Makhwedzha, D. (2023). Recent Progress on Acid Mine Drainage Technological Trends in South Africa: Prevention, Treatment, and Resource Recovery. In *Water (Switzerland)* (Vol. 15, Issue 19). <https://doi.org/10.3390/w15193453>
- Fauzani, M. A., Rohman, F. N., & H., D. F. (2021). Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia). *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 2(1). <https://doi.org/10.18196/jphk.v2i1.10408>
- Fudika, M. Dela. (2021). Politik Hukum Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Indonesia. *KODIFIKASI*, 3(1).
- Hartono, R., & Lubis, E. (2021). Reformulasi GBHN dalam Wacana Amandemen UUD 1945. *JUPANK (Jurnal Pancasila Dan ...)*, 1(2).
- Holle, E. S. (2019). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Gbhn Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan KE-V UUD 1945. *Jurnal Hukum Volkgeist*, 1(1). <https://doi.org/10.35326/volkgeist.v1i1.79>
- Indonesia. (1960). *Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara*. BPHN Kementerian Hukum Dan HAM RI.
- Julisetian, F., & Radjab, D. (2021). Rekonstruksi Pengembalian Wewenang Penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(2). <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i2.13393>
- Kosasih, A. (2019). Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan*, 6(1). <https://doi.org/10.29300/mzn.v6i1.2207>
- Maulana, F. A., Bayu, A., Putri, D., & Putri, K. (2022). Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Penyelenggaraan Negara. *ResearchGate, October*.

- Ni Ketut Sri Utari. (2016). Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Struktur Hukum Indonesia. In *Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Contents*”.
- Prasetya, R. G. (2017). Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang*.
- Rahma, A., Dennis, B., Putra Noerrizky, I. A., & George Edward, N. (2022). Argumentasi Pengembalian Garis-Garis Besar Haluan Negara: Analisis Kesenambungan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Dalam Periode 2005-2024. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, 15(2). <https://doi.org/10.33701/jppdp.v15i2.2484>
- Sadono, B., & Rahmiaji, L. R. (2020). Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. *Masalah-Masalah Hukum*, 49(2). <https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.213-221>
- Setya Nugraha, H. (2019). MPR Dan Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Veritas et Justitia*, 5(1). <https://doi.org/10.25123/vej.3293>
- Sorik, S., & Aulia, D. (2020). Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara. *Jurnal Konstitusi*, 17(2). <https://doi.org/10.31078/jk1727>
- Sukma, N. M. (2017). Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Gbhn Dengan Sistem Presidensial. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 5(2). <https://doi.org/10.25157/jigj.v5i2.822>
- Wicaksana, A., & Rachman, T. (2018). Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 3(1).