

# **Analisis Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

**Ramadani**

UIN Sumatera Utara Medan

*ramadanialamin91@gmail.com*

## **Abstract**

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang telah ditetapkan pada TAP MPR telah dihapuskan dan sejak tahun 2000 GBHN tidak berlaku lagi dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan ada wacana yang di sampaikan oleh Partai Politik termasuk Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan mempunyai niat untuk mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk menghidupkan kembali GBHN. Penelitian ini untuk melihat dampak positif dan negatif dari GBHN serta melihat bagaimana dampak positif dan negatif terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Adapun metode yang digunakan yaitu metode Deskriptif analisis dengan mengkaji nilai-nilai yang terkandung dari GBHN serta melihat situasi negara Indonesia pada masa sekarang ini dan melibatkan buku-buku dan undang-undang sebagai sumber hukum. GBHN dan juga pengganti dari GBHN tentu saja memiliki nilai positif maupun negatif dan jika dihidupkan kembali maka banyak permasalahan-permasalahan yang muncul baik dari sisi politik, ekonomi, maupun banyaknya pada perubahan struktur kenegaraan.

**Keyword:** *GBHN; undang-undang; TAP MPR*

## **Latar Belakang**

Wacana para politisi saat ini yaitu mau menghidupkan kembali Garis-garis besar haluan Negara (GBHN) dan kembali mengamandemen Undang-undang Dasar 1945 menjadi suatu perhatian kusus baik dikalangan akademis maupun dikalangan masyarakat Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa GBHN merupakan suatu haluan atau arah dari pembangunan untuk menentukan arah negara dalam penyelenggaraan negara dan dalam suatu garis-garis besar yang mempunyai suatu pernyataan kehendak rakyat yang secara

menyeluruh dan terpadu<sup>1</sup>. Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus tahun 1945 sejak itu kata Proklamasi merupakan suatu pernyataan awal yang memproklamkan Indonesia merdeka dan bebas dari penjajahan negara manapun.

Sesuai dengan cita cita para pejuang bangsa Indonesia yaitu yang memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan Bangsa dalam hal ini tentu saja Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai ragam suku, agama, maupun bahasa mempunyai arah dan tujuan. Kata Proklamasi merupakan titik awal sebagai suatu lahirnya bangsa Indonesia yang telah di jajah bertahun-tahun lamanya oleh bangsa lain. Proklamasi yang di proklamirkan oleh Presiden pertama Ir. Soekarno sebagai tonggak awal lahirnya bangsa Indonesia sejak itu tentu saja Presiden Indonesia pertama mempunyai cita-cita yang awal mulanya tertuang di dalam visi dan misi Presiden Republik Indonesia pertama yaitu merancang yang disebut dengan GBHN<sup>2</sup>.

Kata GBHN sudah ada sejak Presiden Republik Indonesia pertama sebagai arah dari tujuan bernegara. Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar pada haluan negara”. Pasal ini selain merupakan landasan hukum bagi GBHN, mengandung arti pula bahwa rakyat sendiri yang menentukan haluan negara, nasib serta masa depan yang diinginkannya. Karena seperti di jelaskan dalam penjelasan pasal 1 UUD 1945, MPR adalah “penjelma rakyat yang memegang kedaulatan rakyat”. Hal inilah yang menjadi landasan daripada penyusunan rencana-rencana pembangunan yang bertahap dan berangkaik dan mengapa rencana pembangunan disusun untuk jangka waktu lima tahun dan bukan tiga tahun atau delapan tahun misalnya<sup>3</sup>.

Dari masa ke masa negara Indonesia mengalami perubahan terkait kebijakan mapun dalam hal ketatanegaraan. Dapat dilihat pada masa orde baru, orde lama dan masa reformasi. Orde baru lahir sebagai koreksi atas segala penyimpangan terhadap kemurnian pancasila dan UUD 1945. Orde baru lahir dengan tekad mewujudkan tatanan kehidupan negara dan bangsa Indonesia atas dasar pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Salah satu jangka yang terpenting dalam menegakkan kehidupan konstitusional adalah perwujudan kedaulatan rakyat melalui

---

<sup>1</sup> Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1992).

<sup>2</sup> Farah Bahtiar, *Peran Negara Dalam Pembangunan* (Jakarta: Edu-com, 2011).

<sup>3</sup> *Undang-Undang Dasar, 1945; TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, 1983.*

MPR. Dalam masa orde baru sampai saat ini, telah dua kali diadakan pemilihan umum, yang menghasilkan DPR dan MPR hasil pilihan rakyat, yaitu pada tahun 1971 dan 1977<sup>4</sup>. MPR hasil pemilihan umum 1971 bersidang pada tahun 1973 dan MPR hasil pemilihan umum 1977 bersidang pada tahun 1978. MPR yang bersidang pada tahun 1973, telah berhasil merumuskan dan menetapkan GBHN yang menjadi salah satu tugas pokoknya menurut UUD 1945. GBHN tahun 1973 itu ditetapkan oleh MPR dengan ketetapan No. IV/MPR/1973<sup>5</sup>.

Atas dasar GBHN tersebut Pemerintah menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun kedua, yang di samping merupakan pelaksanaan sebagaimana dalam GBHN, juga merupakan kelanjutan dan peningkatan dari Replita I yang telah dimulai sejak tahun 1969. MPR hasil Pemilihan umum 1977 dalam sidangnya pada bulan Maret 1978 juga telah menghasilkan GBHN, yaitu dengan ketetapan MPR No. IV/MPR/1978. Dibandingkan dengan GBHN 1973, GBHN ini mengandung unsur-unsur yang tetap dan berkelanjutan, yaitu tetap memelihara nilai-nilai dasar, dan arah pembangunan jangka panjang menuju saran yang ingin dicapai seperti dirumuskan dalam GBHN tahun 1973 sekaligus merupakan kelanjutan dan peningkatan atas GBHN tahun 1973 tersebut.

Pada tataran negara Indonesia di era orde baru GBHN sebagai petunjuk arah dalam mencapai terutama dalam hal pembangunan Negara Indonesia. Tentu saja pembangunan di era ini sudah cukup merata baik dari tingkat Desa maupun hingga sampai tingkat daerah, baik tingkat daerah maupun tingkat pusat. Dalam hal negara yang menganut prinsip Demokrasi yang semuanya itu berasal dari rakyat untuk rakyat karena Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dari rakyat oleh rakyat. Hal ini merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat artinya rakyat yang mempunyai kekuasaan melalui perwakilannya dan mempunyai dua nilai pokok yang melekat padanya yaitu, kebebasan (*liberty*) dan kesederajatan (*equality*)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Bakry Noor, *Pancasila Yuridis Kenegaraan* (Yogyakarta: Liberty, 2001).

<sup>5</sup> *Undang-Undang Dasar; TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.*

<sup>6</sup> Hetifah Sjaifudian, "Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik (Decentralisation and The Prospects For Citizens Participation in Public Decision Making)," in *Dynamics of Local Politics in Indonesia: Changes, Challenges, and Hopes* (Yogyakarta, 2000), 3-7.

Tanpa di sadari masa orde barupun berlalu, maka sejak tahun 1998 pergantian masa yang di sebut era reformasi maka dalam hal penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden dan wakil Presiden. Undang-undang nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah mengatur bahwa, kepada Presiden dan Wakil Presiden mempunyai wewenang yang di berikan mempunyai tugas untuk menyusun arah dan strategi pembangunan Nasional selama lima tahun yang terdapat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN ini merupakan suatu hasil penjabaran dari visi, misi, dan program Presidensial yang mengacu pada pedoman pada cita-cita yang luhur dan dalam Pembukaan UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan Undang-undang nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025.

Dalam hal ini juga terdapat keselarasan dengan salah satu persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terdapat di dalam menurut Pasal 15 huruf e Undang-undang nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan pemerintahan<sup>7</sup>. Kemudian pada perkembangannya GBHN begitu menjadi perbincangan di era Presiden Soeharto sebagai arah dan tujuan dari terutama dalam hal pembangunan bangsa Indonesia baik berupa infrastruktur maupun supra struktur. Presiden Soeharto menuangkan dalam visi maupun misinya dalam GBHN.

Kebebasan dalam hal ini dapat diartikan berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi (hukum dasar), hukum dan etika. Kesederajatan atau kesetaraan yang mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Dan adapun lawan dari kebebasan dalam hal ini ialah pengekangan, dominasi, dan kesewenangwenangan. Kemudian lawan dari kesederajatan yaitu diskriminasi dan ketidakadilan<sup>8</sup>. Demokrasi merupakan sebagai suatu tatanan politik yang merupakan model yang tepat untuk mengelola kehidupan kenegaraan. Walaupun demokrasi bukan merupakan satu-satunya model yang paling sempurna untuk mengatur kehidupan manusia. Namun sejarah menunjukkan bahwa demokrasi memiliki peluang paling kecil

---

<sup>7</sup> Siti Marwijah dan Nunuk Nuswardani, "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia," *Rechtidee Jurnal Hukum* 9, no. 1 (2014): 88-103.

<sup>8</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012).

dalam mengkesampingkan kemanusiaan. Pada tahun 1998 setelah terjadinya gelombang reformasi, GBHN telah terjadi suatu penghapusan yang mana GBHN tidak lagi di pakai dan hal ini terdapat pada melalui amandemen UUD 1945<sup>9</sup>.

Namun tidak hanya itu, kewenangan sebagai pelaksana legislatif yaitu MPR menyusun GBHN juga telah dihilangkan. MPR yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, hanya bertugas untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden serta wakil presiden terpilih, yang dipilih langsung oleh rakyat. Kemudian daripada itu MPR dapat memberhentikan presiden serta wakil presiden dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan melanggar hukum dan berkhianat terhadap bangsa dan negara, itu pun setelah diputuskan bersalah oleh MK<sup>10</sup>.

Sejak tahun 2000 GBHN dihapuskan dan tidak dipakai lagi hal ini berkenaan juga dengan Amandemen Undang-undang Dasar tahun 1945 yang mana UUD 1945 di amandemen sejak pertama kalinya sejak tahun 1999 dan sejak inilah awal mula dari lembaga tertinggi negara sejajar adanya. Dalam hal inilah tentu saja sebagai pengganti dari GBHN di terbitkanlah Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Melihat permasalahan maupun adanya wacana ingin di hidupkan kembali GBHN maka dapat diketahui penelitian-penelitian ini juga sudah pernah dilakukan diantaranya mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Kemudian yang akan di berlakukan kembali (GBHN) Dalam Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia<sup>11</sup>.

Namun, wacana ingin kembali dihidupkannya kembali GBHN tentu saja mempunyai alasan. Alasan-alasan maupun melihat saat sekarang ini dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan nasional perlu pengkajian secara sfesifik. Mengingat setiap rezim yang berkuasa tentu saja mempunyai arah tan tujuan ataupun visi,

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

<sup>10</sup> Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001).

<sup>11</sup> Syarif Hidayat dan Hans Antlov, "Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia," in *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*, ed. Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, dan Andrew D. Selee (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004), 266-294.

misinya. Dengan adanya hal ini maka arah yang ingin dicapai akan terlaksana sesuai dengan amanat konstitusi negara Indonesia. Maka hal ini perlulah dilakukan pengkajian secara komprehensif agar capaian dalam fungsi dan kewenangan bernegara dapat berjalan sesuai dengan cita bangsa. Dan Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk mengetahui Dampak Positif dan Negatif dari Garis-Garis Besar Galuan Negara serta melihat dampak Positif UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Diharapkan penelitian ini dapat berguna sesuai dengan kemanfaatan sebagai pengetahuan dan dapat mengkaji secara sfesifik nilai-nilai yang terkandung didalam GBHN maupun nilai pengganti dari GBHN yaitu Undang-undang nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dan secara Teoritis Hasil dari suatu kajian dan penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian lebih lanjut dan sebagai bahan pertimbangan yang penting dalam mengambil suatu kebijakan mengenai dalam hal kebijakan agar tercapainya pembangunan yang merata dan mempunyai arah dan tujuan dari bernegara serta sebagai kerangka acuan bagi pemerintah dan DPR dalam rangka kebijakan dan langkah-langkah terkait permasalahan yang melibatkan baik dalam pelaksanaan maupun tanggung jawab sosial.

### Metode Penelitian

Penelitian pada tulisan ini menggunakan metode suatu kajian hukum normatif. Artinya penelitian hukum normatif yang pada dasarnya menganalisis hukum, asas hukum, kaedah hukum, sistem hukum, dan berbagai konsep yuridis<sup>12</sup>. Pendekatan permasalahan adalah (case approach) yang mana dalam hal ini mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam yang di analisis dapat menghasilkan nilai-nilai yang terkandung di dalam GBHN maupun di dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Adapun data yang diperlukan dalam penulisan ini, adalah data skunder sebagai data utama dan data primer sebagai data pendukung<sup>13</sup>. Bahan hukum, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dari arsip-arsip, bahan pustaka yang terdiri dari yaitu bahan hukum yang mengikat yaitu : Undang- undang Dasar 1945, TAP MPR Nomor

---

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996).

<sup>13</sup> Soekanto Soerjono et al., *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006).

I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, TAP MPR Nomor II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Kemudian berupa data empiris, jurnal hukum, jurnal ilmiah, surat kabar, internet<sup>14</sup>.

Adapun teori yang di gunakan ialah teori Lawrench M. Friedman teori Legal teori ini sangat pas dalam hal mengkaji terkait GBHN dalam system yang mana hukum sebagai struktur dan peraturannya hanyalah satu dari tiga fenomena yang semuanya dalam hal ini sepadan dan amat nyata. yaitu, suatu yang melihat fenomena-fenomena yang ada pada kekuatan-kekuatan sosial dan legal yang dengan cara tertentu mendesak masuk dan membentuk hukum. Kemudian muncul hukum itu sendiri struktur-struktur dan peraturan-peraturan ada dampak dari hukum tersebut terhadap prilaku di dunia luar. Dari mana hukum berasal dan apa yang di akibatkannya, jadi pada penjelasan tersebut dalah hal-hal yang esensial dalam studi hukum<sup>15</sup>.

Pada tahapan terakhir ini untuk mengetahui keabsahan dari peneliti maka perlu dilakukan dengan melakukan diskusi khusus terlebih kepada teman, maupun para pakar hukum tata negara terkait permasalahan GBHN yang mana mempunyai wacana ingin dihidupkan kembali dan hal ini sangat menjadi suatu perhatian untuk dilakukan pengkajian sesuai dengan kajian dalam perspektif hukum tata negara di Indonesia. Dan juga untuk itu dilakukan menganalisis terhadap penelitian-penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu terkait permasalahan GBHN agar mendapati kesesuaian maupun kesesuaian persepsi.

## Hasil Analisis dan Pembahasan

### *A. Analisis Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*

GBHN adalah merupakan suatu haluan atau arah dalam capaian untuk pembangunan negara yang terdapat menentukan arah tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Menurut MPR, Peresiden dapat di berhentikan jika kebijakan atau penyelenggaraan tidak jelas, kemudian dapat di jelaskan pada penjabaran dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

GBHN terdiri dari lima Bab, Bab pertama terdiri dari Pendahuluan, Bab kedua terdiri dari Pola Dasar Pembangunan Nasional, Bab ke tiga terdiri dari Pola umum Pembangunan Jangka Panjang, Bab ke empat terdiri dari Pola Umum Pelita III dan Bab ke lima sebagai Penutup. Kemudian di dalam bab-bab dalam GBHN terdapat materi-materi pokok yang merupakan kunci-kunci penting untuk mendapatkan memahami GBHN sebagai suatu kebulatan secara tajam. Dinataranya yang pertama Tujuan pembangunan nasional, kedua pembangunana manusia dan masyarakat Indonesia, ketiga sebagai landasan pembangunan nasional, keempat asas-asas pembangunan nasional, kelima sebagai modal dasar dan faktor-faktor dominan, keenam sebagai wawasan nusantara, ketujuh ketahanan nasional, kedelapan sebagai tujuan setiap tahapan pembangunan, kesembilan sebagai pembangunan jangka panjang, kesepuluh sebagai trilogi pembangunan, kesebelas pembangunan lima tahun ketiga, dan kedua belas sebagai pelaksanaan GBHN.

GBHN sebagaimana singkatan ini tidak asing lagi bagi pakar hukum tata negara dan GBHN ini wacana yang muncul akan di hidupkan kembali. Sebagaimana diketahui bahwa GBHN merupakan suatu produk yang ada pada masa Orde baru yaitu pada masa ini GBHN sebagai pedoman bagi Presiden dalam menjalankan roda pemerintahannya. Dalam menjalankan pemerintahannya di era orde baru Presiden harus berpedoman pada GBHN dan MPR sebagai lembaga tertinggi mengawasi roda pemerintahan dan apakah Presiden menjalankan GBHN atau tidaknya hal itu dapat diawasi oleh MPR. Dan jika Presiden tidak menjalani GBHN maka MPR dapat memberikan sanksi kepada Presiden. Maka dari hal itu jika dilihat dalam kajian analisis tentu saja GBHN mempunyai nilai-nilai, apakah berbentuk nilai positif ataupun nilai negatif.

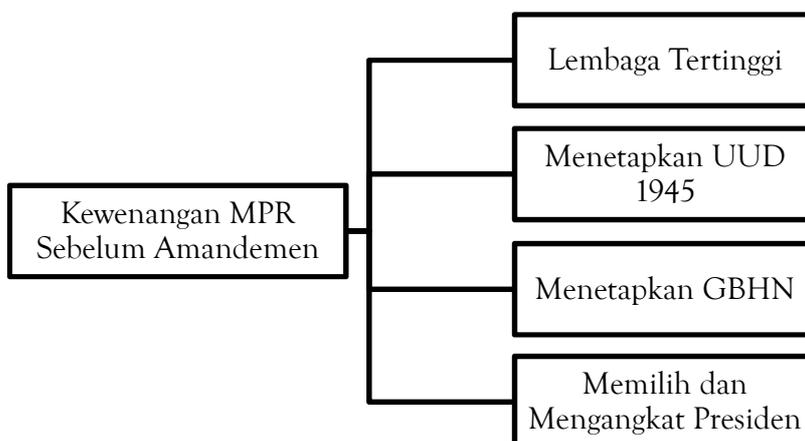
Pemberlakuannya GBHN merupakan hal yang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dikarenakan konstitusitelah membuka kemungkinan untuk mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan MPR, dan juga termasuk kewenangan dalam menetapkan GBHN. Selain itu, pembangunan nasional merupakan tanggung jawab bersama dalam arti kata semua pemangku kebijakan di negara ini mempunyai tanggungjawab pembangunan nasional secara bersama, bahkan bukan saja hal ini tanggung jawab eksekutif saja sehingga pemberlakuan kembali GBHN sangat diperlukan

sebagai sebuah kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai dalam hal melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemeritahan sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945<sup>16</sup>.

GBHN merupakan pedoman bagi Presiden didalam menjalankan roda pemerintahan. Nilai postif dapat diambil adanya pengawasan terhadap Presiden didalam menjalankan roda pemerintahan dengan adanya pengawasan maka presiden lebih berhati-hati dalam menjalankan roda pemerintahan. Kemudian Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Kemudian dari pada itu GBHN dari sisi finansial GBHN dapat mengoptimalkan keuangan negara, kemudian dapat memeta-metakan rencana pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah dan tentu saja dengan adanya GBHN dapat menghindari pemborosan anggaran dalam pembangunan mengingat semuanya kegiatan Presiden diawasi oleh MPR.

#### *Dampak Negatif*

Dilihat dari negatif maka tentu saja ada nilai-nilai negatif yang terdapat dalam pelaksanaan GBHN diantaranya MPR di era pasca sebelum UUD 1945 diamandemen dapat dilihat pada skema berikut :



<sup>16</sup> Putu Sekarwangi Saraswati, "Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Undang-Undang Dasar," in *Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar*, 2017, 235-243.

Dari skema diatas pada tatanan era orde baru dan masa GBHN sebagai pedoman pemerintah didalam melaksanakan roda pemerintahan maka dapat dilihat bahwa MPR lembaga tertinggi tentu saja ada nilai negatif yang terkandung karena secara kewenangan MPR tertinggi dan dampaknya semua capaian pemerintah sangat terkekang dan harus ada persetujuan MPR. Kemudian dari sisi menetapkan UUD 1945, menetapkan GBHN kemudian memilih dan mengangkat presiden dan wakilnya semua kewenangannya ini tentu saja tidak memberikan keleluasaan kepada pelaksana pemerintahan.

### ***B. Analisis Undang-undang nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional***

Dari hasil analisis dapat diketahui bahwa sejak tahun 2000 GBHN tidak lagi dipakai didalam menjalankan roda pemerintahan maka hal ini berkaitan juga dengan terjadinya amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-tahun 2002 maka tidak adalagi yang namanya lembaga tertinggi negara dan semua berkedudukan sejajar. Maka dari hal itu sesuai dengan Permendagri nomor 9 tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah maka semuanya hal itu lahirlah Undang- undang nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana Undang-undang ini mencakup mengenai pembangunan nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga Rencana kerja kementerian dan level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, Renja SKPD yang sesuai RPJP maka Undang-undang inilah sebagai dari pengganti GBHN<sup>17</sup>. Tentu saja Undang-undang memiliki nilai positif maupun negatif diantaranya :

#### ***1. Dampak Positif***

RPJPN merupakan rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN): RPJMN I Tahun 2005- 2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024. Dokumen perencanaan pembangunan ini

---

<sup>17</sup> Norio Usui dan Armida S Alisjahbana, "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Missing Links in the Bottom-up Approach," *Kansai University Review of Economics* March 2005, no. 7 (2005): 71-97.

tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI<sup>18</sup>.

Adapun dampak positif yang dapat di analisa yaitu:

- a. Berbentuk Regulasi yang di tetapkan oleh lembaga negara yaitu Eksekutif dan Legislatif sehinga Presiden bertanggung jawab kepada Rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Presiden bertanggung jawab kepada Rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat karena Presiden dipilih secara langsung oleh Rakyat melalui pemilihan umum secara Demokratis bukan lagi sebagai mandataris dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Perencanaan Pembangunan Nasional dilaksanakan Oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS dan bertanggung jawab kepada Presiden
- d. Terwujudnya Pemerataan Pembangunan di seluruh Indonesia
- e. Terdapat Sistem Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang selama 20 tahun dan sistem Perencanaan Pembangunan jangka menengah selama 5 tahun
- f. Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsipnya.

## 2. Dampak Negatif

- a. Sistem Perencanaan Pembangunan nasional model SPPN hanya bertumpu pada kekuasaan Eksekutif .
- b. Terjadinya Kontradiktif antara RPJP dan RPJM
- c. Tidak Ada Sanksi apabila RPJP tidak dijalankan sepenuhnya

---

<sup>18</sup> Mudiwati Rahmatunnisa, "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)," in *Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional , Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran* (Universitas Padjadjaran, 2013).

- d. Kurangnya pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Pengawas Pemerintah
- e. Sebagian Proyek-Proyek pembangunan tidak dijalankan secara efektif
- f. Sistem Perencanaan Pembangunan sudah sangat baik, tetapi implementasinya kurang dari pemerintah.

## Kesimpulan dan Saran

### *A. Kesimpulan*

1. Apabila Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di berlakukan maka akan terjadi perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tentunya ini membawa dampak positif dan negatif pada Pemerintah dan MPR untuk menganalisis terlebih dahulu apakah GBHN penting atau tidak untuk bangsa ini melihat pada era Presiden Soeharto dapat melakukan pembangunan berkesinambungan selama lima tahun sekali. Untuk saat ini belum urgent tetapi perlu. Namun tidak dalam lima tahun ke depan.
2. Perencanaan pembangunan model SPPN dalam hal ini hanya bertumpu di tangan eksekutif (*executive centris*). Adapun model pembangunan jenis ini menghilangkan suatu prinsip dan semangat gotong royong dan mengedepankan individualisme. Substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD 1945 atau undang-undang lainnya yang melarang hal tersebut. Tentu saja Undang-undang yang lahir sebagai pengganti GBHN mempunyai dampak positif dan negatif.

### *B. Saran*

1. Perlulah adanya kajian maupun analisis untuk meninjau kembali dalam melihat GBHN perlukah dihidupkan kembali atau tidak karena dalam pengkajian dampak positif maupun negatifnya akan menemukan awal dari arah GBHN tersebut.
2. Sebagai solusi dari persoalan di atas, maka diperlukan upaya menghadirkan kembali Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan kita. Keberadaan haluan

negara ini akan makin melengkapinya sempurnanya bangunan ketatanegaraan Indonesia berdasarkan sistem presidensial yaitu Indonesia memiliki Pancasila sebagai haluan ideologi negara, UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara dan haluan negara sebagai kebijakan dasar pembangunan negara,

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Bahtiar, Farah. *Peran Negara Dalam Pembangunan*. Jakarta: Edu-com, 2011.
- Daliyo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 1992.
- Ekatjahjana, Widodo, dan Totok Sudaryanto. *Sumber Hukum*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Hidayat, Syarif, dan Hans Antlov. "Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia." In *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*, diedit oleh Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, dan Andrew D. Selee, 266-294. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- Marwijah, Siti, dan Nunuk Nuswardani. "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia." *Rechtidee Jurnal Hukum* 9, no. 1 (2014): 88-103.
- Noor, Bakry. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Liberty, 2001.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Rahmatunnisa, Mudiwati. "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)." In *Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran*. Universitas Padjadjaran, 2013.
- Saraswati, Putu Sekarwangi. "Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Undang-Undang Dasar." In *Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar*, 235-243, 2017.
- Sjaifudian, Hetifah. "Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik (Decentralisation and The Prospects For Citizens Participation in

Public Decision Making).” In *Dynamics of Local Politics in Indonesia: Changes, Challenges, and Hopes*, 3–7. Yogyakarta, 2000.

Soerjono, Soekanto, Sri Mamudji, Komaruddin, dan Yooke Tjuparmah S. *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

Usui, Norio, dan Armida S Alisjahbana. “Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Missing Links in the Bottom-up Approach.” *Kansai University Review of Economics* March 2005, no. 7 (2005): 71–97.

TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, 1983.

Undang-Undang Dasar, 1945.