

**MEMPERKUAT KELEMBAGAAN DAN TUGAS MPR  
DALAM RANGKA MENCAPAI TUJUAN NEGARA  
STRENGTHENING THE INSTITUTIONS AND TASKS OF THE MPR  
IN THE FRAMEWORK OF ACHIEVING STATE GOALS**

**Sri Hartini dan Budiyono  
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman  
Jl. Prof. Dr. Hr Boenjamin 708 Grendeng-Purwokerto 53122  
sri.hartini@unsoed.ac.id**

**Abstrak**

Salah satu perubahan penting dan mendasar dalam reformasi konstitusi adalah yang terkait dengan MPR, dimana ditegaskan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat," diubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Perubahan UUD menjadikan MPR, tidak lagi wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Dengan tidak wewangnya menetapkan GBHN, tidak adalagi arah pembangunan yang terpadu. Tujuan nasional sebagaimana di tegaskan dalam pembukaan UUD 1945, aline 4, akan tercapai dengan baik , jika ada arah pembangunan jelas. Salah satu arah pembagunan nasional adalah Garis-garis Besar Haluan Negara. Pentingnya GBHN untuk mewujudkan arah pembangunan secara terpadu dari pusat sampai daerah. Tekad untuk mengembalikan wewenang tersebut diperlukan penguatan wewenang MPR yang dituangkan dalam UUD.

**Kata Kunci:** Memperkuat, kelembagaan, tujuan negara

**Abstract**

*One of the important and fundamental changes in constitutional reform is related to the MPR, where it is emphasized that the implementation of people's sovereignty which was originally carried out fully by the MPR as stated in Article 1 Paragraph (2), "Sovereignty is in the hands of the people, and carried out entirely by People's Consultative Assembly," was changed to "Sovereignty is in the hands of the people and implemented according to the Constitution." Amendments to the Constitution make the MPR no longer have the authority to elect and appoint a President and Vice President as well as set the Outlines of the State Policy. By not having the authority to stipulate the GBHN, there is no longer an integrated development direction. The national goals as stated in the*

*preamble of the 1945 Constitution, paragraph 4, will be achieved properly if there is a clear development direction. One of the directions for national development is the Outline of State Policy. The importance of the GBHN is to realize the direction of development in an integrated manner from the center to the regions. The determination to restore this authority requires strengthening the MPR's authority as outlined in the Constitution.*

**Keywords:** *Strengthening, institutional, state goals.*

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Setiap Negara pasti mempunyai tujuan Negara. Indonesiapun sebagai Negara yang berdaulat juga mmempunyai tujuan Negara. Tujuan ini sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 Alinea ke- empat. Memaknai alinea 4 mencangkup beberapa komponen, diantaranya:

#### a. Tujuan Negara

“...untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial,..” Dari kalimat ini menegaskan negara mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan

#### b. Ketentuan Diadakannya UUD Negara

“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia..” Dari potongan kalimat yang merupakan bagian dari alinea 4 menunjukkan ketentuan diadakannya UUD Negara Indonesia bagi bangsa Indonesia sebagai landasan berpijak kenegaraan

Tujuan Negara tersebut dilakukan melalui kebijakan dan pembangunan. Kebijakan Pada masa Orde Baru, MPR mempunyai wewenang yang vital karena MPR adalah lembaga Negara tertinggi yang mempunyai wewenang membuat UUD, Mengangkat dan Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN merupakan produk hukum yang dituangkan dalam TAP MPR, dalam rangka menentukan arah pembangunan. Sehingga dengan GBHN, pembangunan ada rencana dan arah yang jelas, terpadu baik dari pusat sampai daerah, dalam rangkan pencapaian tujuan nasional tersebut.

Dalam perkembangannya fungsi dan wewenang MPR memang terus mengalami perubahan terutama setelah orde baru dan memasuki masa reformasi. Dengan perubahan tersebut membawa dampak perubahan kedudukan MPR, Kedudukan MPR pada saat Orde Baru sebagai lembaga Tertinggi, namun setelah ada perubahan, maka kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi.

Perubahan kedudukan MPR membawa dampak yang luas salah satunya adalah MPR tidak punya wewenang lagi untuk membuat GBHN. Dengan tidak adanya lagi GBHN, Saat ini, Indonesia menghadapi tantangan besar untuk membangun pemerintahan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang adil dalam penyelenggaraan pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah.

Untuk mewujudkan kesejahteraan diperlukan arah pembanguna untuk menentukan keberhasilan suatu bangsa, seharusnya bangsa ini memiliki perencanaan yang baik dan matang untuk melaksanakan pembangunan nasional dengan sebaik-baiknya. tidak boleh membiarkan perkembangan dan perubahan masyarakat nasional berjalan sendiri di tengah gempuran globalisasi. Dengan adanya perubahan tersebut mengakibatkan kedudukan dan tugas MPR pun bergeser yang semula Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi, bergeser kedudukan MPR sama seperti lembaga lainnya. Adanya kenyataan Kedudukan MPR yang semula mempunyai wewenang untuk membuat GBHN sebagai arah pembangunan nasional, akhirnya kewenagn itu tidak lagi dimiliki oleh MPR. Hal ini berakibat arah pembangunan setelah masa reformasi sampai sekarang menunjukkan adanya kemunduran. Artinya tidak ada lagi arah dan perencanaan pembangunan yang terpadu. Adanya kondisi ini perlu suatu renungan kembali apakah Tugas MPR perlu dikaji ulang.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka masalah yang muncul adalah Bagaimana memperkuat kelembagaan dan tugas MPR dalam rangka mencapai tujuan negara.

### **Metode Penelitian**

Metode Pendekatan dalam dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif (**Ibrahim, 2006**). Untuk menunjang penulisan ini digunakan dua pendekatan masalah yang meliputi pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Spesifikasi Penelitian, yang digunakan adalah spesifikasi penelitian deskriptif Sumber Bahan Hukum dan Metode Pengumpulan Bahan Hukum dengan menggunakan Bahan Hukum Primer yaitu dengan cara studi pustaka terhadap peraturan perundangan undangan yang berkaitan dengan tugas Lembaga MPR dan Bahan Hukum Sekunder dengan cara melakukan inventarisasi terhadap buku literatur, dokumen dan artikel yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan. Metode Analisis Bahan Hukum dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif.

## **B. PEMBAHASAN**

Reformasi konstitusi sebagai salah satu agenda utama reformasi Indonesia yang bergulir pada tahun 1998 telah menguatkan demokrasi dan membawa perubahan dalam tatanan kenegaraan dan kemasyarakatan melalui penataan

ulang lembaga lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, serta pengaturan secara lebih tegas jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Dampak reformasi telah dirasakan terhadap kedudukan lembaga MPR, dan bahkan ada yang menyatakan sebagai salah satu lompatan besar perubahan UUD 1945 yaitu restrukturisasi MPR untuk memulihkan kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Penggantian redaksi kata dari kedaulatan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (**Akbar, 2002**).

Salah satu perubahan penting dan mendasar dalam reformasi konstitusi adalah yang terkait dengan MPR, dimana ditegaskan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat," diubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Perubahan Undang Undang Dasar juga menghasilkan ketentuan yang baru terkait tugas dan kewenangan MPR, antara lain MPR tidak lagi mempunyai tugas dan wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.

Perubahan tersebut jika dianalisis dari ranah hukum akan membawa akibat yang besar. Pengaturan perubahan kedudukan MPR yang diatur dalam undang-undang Dasar merupakan realisasi demokrasi dan Negara hukum. Dengan demikian terdapat hubungan antara hukum dan demokrasi. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Mahfud MD sebagai berikut: Hubungan hukum dengan demokrasi tidak bisa dipisahkan hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Mahfud MD: bahwa demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik dan bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elastis dan represif (**Mahmodin, 1999**). Oleh karena itu bagaimanapun baiknya suatu hukum tanpa topeng oleh demokrasi maka hukum itu akan lumpuh dan juga bagaimanapun baiknya suatu sistem yang demokratis tetapi tidak di topang oleh hukum maka akan muncul kesewenang – wengan di tengah masyarakat.

Terkait tugas dan kewenangan MPR, beimplikasi pada susunan MPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan UUD 1945 (**Setjen MK, 2008**). Pasal 3 UUD 1945 mengatur tentang kewenangan MPR

dalam mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden serta kewenangan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.

Hubungan hukum dan demokrasi di Indonesia sangat mempengaruhi pasang surut ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia sejak kemerdekaan sampai sekarang. Hal ini mengakibatkan perubahan di bidang kelembagaan Negara. Lembaga Negara pasca perubahan UUD 1945

Terdiri dari:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat MPR
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Dewan perwakilan Daerah (DPD)
4. Presiden
5. Mahkamah Agung (MA)
6. Mahkamah Konstitusi (MK)
7. Komisi Yudisial (KY)
8. Badan pemeriksa Keuangan (BPK)

Pada masa orde Baru MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi. Namun dalam perjalanya kepercayaan yang telah diberikan tersebut disalah gunakan sebagai mana pada masa orde lama. Hal ini sebagai mana ditegaskan oleh pendapatnya Prof Faauzan sebagai berikut: MPR pada masa orde Baru sebagai lembaga tertinggi Negara pada hakekatnya juga telah melakukan kesalahan yang sama seperti yang telah dilakukan oleh MPRS pada masa ORLA salah satunya mengangkat dan memilih Presiden seumur Hidup (**Fauzan, 2016**). Adanya penyimpangan tersebut maka pada reformasi Tugas MPR mengalami banyak perubahan. Masa reformasi Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara hal ini berakibat semua lembaga Negara seperti MPR, DPR, DPD, BPK, MK, MA, KY, dan DPA sederajat kedudukannya/horizontal dalam struktur ketatanegaraan sehingga satu sama lain bisa saling mengawasi (checks and balances). agar pemerintahan tidak sewenang-wenang oleh karena itu harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan dalam Negara kedalam tiga macam kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Dengan adanya amandemen UUD 1945 tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan lagi lembaga tertinggi. Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 menyebutkan bahwa kedudukan MPR setara dengan lembaga tinggi lainnya. dan tidak wenang lagi menetapkan GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) baik yang berbentuk GBHN.

Konsep GBHN yang pernah dilaksanakan adalah bentuk catatan rencana pembangunan negara Indonesia. Dan merupakan keinginan bersama rakyat Indonesia secara menyeluruh (garis besar) yang dibuat oleh MPR. Jadi semua

yang tertulis dalam GBHN adalah rencana haluan pembangunan negara yang dibuat oleh MPR, dan dilaksanakan oleh Presiden.

Didalam GBHN juga tertera aturan – aturan jalannya pembangunan negara yang harus berlandaskan kepada UUD 1945 sebagai tempat tertulisnya tujuan atau cita – cita negara Indonesia. GBHN ini adalah visi misi tertinggi kedua setelah UUD 1945 dalam jalannya pembangunan. Penjabaran GBHN yang dibuat dan dilaksanakan oleh presiden tidak boleh bertentangan dari GBHN sebagai landasan pembangunan nasional.

Pelaksanaan GBHN Proses pembangunan dibantu oleh para menteri yang telah ditunjuk Presiden. perjalanan pembangunan itulah yang dipertanggung jawabkan oleh presiden kepada MPR. GBHN ini dibuat oleh MPR melalui ketetapan atau keputusan MPR yang meninjau dari kebutuhan dan masalah – masalah yang ada di masyarakat.

Pentingnya GBHN dalam pembangunan nasional dari fungsinya sebagai visi misi bangsa Indonesia berguna untuk menentukan arah pembangunan nasional. Jadi, semua pembangunan Indonesia terarah dan terancang jelas di dalam GBHN. Perjalanan pembangunan oleh presiden pun tidak akan melenceng dari GBHN.

Hilangnya GBHN semenjak reformasi bergulir dan adanya amandemen UUD. Setelah reformasi bergulir, MPR bukanlah lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan lembaga lainnya dalam teori trias politica. Sehingga MPR tidak perlu lagi membuat GBHN yang akan dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan oleh Presiden.

Berjalanya pembangunan sekarang ini menunjukkan adanya beberapa kemunduran antara lain, Presiden dalam melaksanakan kebijakan dan pembangunan sering menyimpang dari harapan masyarakat. Pembangunan nasional direncanakan oleh PRESIDEN dan berdasarkan UU dan peraturan presiden dan bukan oleh MPR. Setelah mengkaji betapa pentingnya GBHN sebagai arah pembangunan nasional, menurut penulis masih diperlukan GBHN lagi dalam arah pembangunan Nasional.

Dalam mengkaji penguatan MPR, perlu mengetahui wewenang MPR yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, adalah sbb:

1. Mengubah dan menetapkan Undang – Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan /atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang – Undang Dasar
3. Memilih Wakil Presiden dari calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
4. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presidenya meraih

suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Setelah dianalisis dari wewenang MPR tersebut, maka MPR tidak ada lagi kewenangan untuk membuat arah pembangunan yang sebelumnya di kenal dengan nama GBHN. Berdasarkan bebrapa kajian tersebut, maka diperlukan Penguatan kedudukan MPR, sehingga MPR diberikewenangan kembali untuk membuat arah pembangunan di Indonesia apaun bentuknya, untuk menjaga dan keberlanjutan pembangunan menjaga dan melakukan pengawasan berbagai lembaga tinggi Negara lainnya. MPR yang merupakan salah satu harapan rakyat dalam mengatur dan menjalankan pemerintahan diharapkan memiliki integritas tinggi dan baik.

Penguatan MPR harus dituangkan dalam UUD. Menurut Sri Soemantri bahwa UUD sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen dasar harus berisi **(Soemantri, 1987)**:

1. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan-pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk waktu yang akan datang;
4. Suatu keinginan dengan nama perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

## **C. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Tujuan nasional sebagaimana di tegaskan dalam pembukaan UUD 1945, aline 4, akan tercapai dengan baik, jika ada arah pembangunan yang jelas. Salah satu arah pembagunan nasional adalah Garis-garis Besar Haluan Negara. Pentingnya arah pembangunan yang jelas/GBHN untuk merwujudkan arah pembangunan secara terpadu dan berkelanjutan dari pusat sampai daerah. Tekad untuk mengembalikan wewenang tersebut diperlukan penguatan wewenang MPR yang dituangkan dalam UUD.

### **2. Saran**

UUD sekarang, MPR tidak tidak mempunyai kewenangan lagi dalam membuat kebijakan dan arah pembangunan. Urgensi kewenangan tersebut, masih diperlukan di Indonesia dalam mencapai tujuan negaran sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, Sehingga penguatan dan mengembalikan wewenang MPR dalam pembuatan arah kebijakan pembangunan merupakan hal yang urgen, Untuk mencapai penguatan MPR dalam rangkan membuat arah kebijakan tersebut maka perlu adanya perubahan UUD.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih penulis ucapkan untuk para pihak yang telah membantu dan mendukung penulis untuk dapat menyusun artikel ini. Terlebih lagi, penulis ucapkan terima kasih untuk Dekan Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman dan Rektor Universitas Jenderal Soedirman yang senantiasa mendukung nuansa akademik yang baik sehingga penulis dapat menyusun artikel ini.

## DAFTAR PUSTAKA

Akbar, Patrialis. (2002). *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.

Fauzan, Muhammad. (2016). Makalah disampaikan seminar lokakarya Nasionala penataan kelembagaan dan Hukum Acara MK kerjasama MK dengan asosiasi Pengajar HAN dan HTN Jateng, Cisarua Bogor, 14-16 Oktober 2016.

<http://www.kompasiana.com/fajerin97/pentingnya-gbhn-dalam-pembangunan-nasional>.

Moh. Mahfud MD. (1999). *Hukum dan Pilar – Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gema Media.

Setjen MK. (2008). Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. hlm. 53.

Soemantri, Sri. (1979). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.

Soemantri, Sri. (1987). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945