

MPR Di Persimpangan Jalan: Refleksi Paradigmatik Penguatan Kelembagaan MPR Pasca Amendemen UUD 1945

M. Imam Nasef

Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Email : *imamnasef@gmail.com*

Abstract

Amendments to the 1945 Constitution have resulted in very fundamental changes in the Indonesian constitutional system. The amendment has repositioned the people's sovereignty which was previously in the hands of the People's Consultative Assembly (MPR) returned to the people whose implementation is subject to the constitution. The implication is that the MPR is no longer the highest state institution because relations between state institutions are no longer vertical-hierarchical, but rather horizontal-functional with the principle of mutually balancing and supervising each other between state institutions (checks and balances). That is the paradigm of the constitution adopted after the amendment of the 1945 Constitution. However, in the course of such a system, it began to cause problems, so that a discourse arose to strengthen the position of the MPR in the constitutional system. To create a stronger MPR institution, the MPR has many alternative road options that can be taken. However, it is certainly not easy to realize this, given the amendment to the 1945 Constitution has fundamentally changed the Indonesian constitutional system.

Keywords : *Strengthening the MPR, Amendments to the 1945 Constitution, Paradigm of State Administration.*

Abstrak

Amendemen UUD 1945 telah menghasilkan perubahan yang sangat fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amendemen tersebut telah mereposisi kedaulatan rakyat yang sebelumnya berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikembalikan lagi kepada rakyat yang pelaksanaannya tunduk pada konstitusi. Implikasinya, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, sebab hubungan antar lembaga negara tidak lagi bersifat vertikal-hirarkis, akan tetapi lebih bersifat horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (checks and balances). Itulah paradigma ketatanegaraan yang diadopsi setelah amendemen UUD 1945. Namun dalam perjalannya sistem yang demikian itu mulai menimbulkan persoalan, sehingga muncul wacana untuk memperkuat kembali kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan. Dalam upaya mewujudkan kelembagaan MPR yang lebih kuat, sebenarnya MPR memiliki banyak alternatif pilihan jalan yang bisa


ditempuh. Akan tetapi, tentu tidak mudah mewujudkan hal tersebut, mengingat amendemen UUD 1945 telah merubah secara fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci : *Penguatan MPR, Amendemen UUD 1945, Paradigma Ketatanegaraan.*

Istinbath: Jurnal Hukum

Website : <http://e-journal.metrouniv.ac.id/index.php/istinbath/index>

Received : 2019-10-07. Published : 2019-12-31.



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Pendahuluan

Reformasi tahun 1998 telah berimplikasi pada terjadinya perubahan yang sangat fundamental dan signifikan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pernah memiliki kedudukan yang sangat penting pada saat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) belum diamandemen.¹ proses perubahan UUD 1945 telah menguiah struktur ketatanegaraan baru,bahkan mengubah paradigma pelaksanaan kekuasaan.²Disebut fundamental karena UUD 1945 hasil perubahan telah mereposisi kedaulatan rakyat yang sebelumnya berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikembalikan lagi kepada rakyat yang pelaksanaannya tunduk pada konstitusi (supremasi MPR beralih ke supremasi konstitusi). Selain itu, UUD NRI 1945 juga mengadopsi pikiran-pikiran baru diantaranya; penegasan nomokrasi (negara hukum), penerapan prinsip *checks and balances*, penguatan dan pemurnian sistem presidensiil, serta penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Disebut signifikan karena materi muatan UUD 1945 hasil perubahan mencakup lebih dari 3 (tiga) kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 (tujuh

¹ MMahesa Rannie, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," *Simbur Cahaya* 24, no. 2 Mei 2017 (2017): 4844–4856.

² S. H. Agustiwi dan Asri MH, "Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945 di Indonesia," *Rechstaat: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2014).

³Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah yang disampaikan dalam Symposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, Tahun 2003, hlm. 1-2.

puluh satu) butir ketentuan, sedangkan setelah perubahan jumlah materi muatan UUD 1945 hasil perubahan seluruhnya mencakup 199 (seratus sembilan puluh sembilan) butir ketentuan.

Perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 sebagaimana diutarakan di atas, melahirkan sejumlah perubahan terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia. Secara umum kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi relatif lebih sejajar dan dapat saling mengimbangi serta mengawasi satu sama lain. Namun demikian, struktur kelembagaan negara menjadi lebih gemuk daripada sebelumnya. UUD 1945 hasil perubahan juga tidak mengenal lagi adanya lembaga tertinggi negara sebagai implikasi dari reposisi kedaulatan rakyat, karena itu, MPR menjadi salah satu lembaga negara yang paling merasakan dampak dari perubahan UUD 1945 tersebut. Terdapat dua perubahan mendasar pada MPR setelah perubahan UUD, yaitu perubahan susunan keanggotaan serta perubahan kewenangan MPR, yang berimplikasi pada perubahan dalam tata hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya.⁴

Dalam beberapa waktu terakhir, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen UUD 1945 mulai menimbulkan persoalan. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang merupakan tujuan negara dalam mengamankan substansi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menyangkut keberadaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁵ Salah satu kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara dihilangkan.⁶ Kedudukan lembaga-lembaga negara yang sejajar, dalam kondisi tertentu seringkali menimbulkan gesekan. Ketika terjadi gesekan tersebut semacam tidak ada lembaga yang dapat menengahi. Selain itu, muncul juga persoalan terkait dengan ketidakjelasan arah pembangunan nasional, karena pemerintah dinilai tidak memiliki *road map* yang jelas. Berdasarkan sejumlah persoalan tersebut, muncul wacana untuk memperkuat kembali kedudukan MPR. Namun demikian, dalam praktiknya semacam ada “tembok besar” yang menghalangi keinginan untuk memperkuat kedudukan MPR tersebut. kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan. Kekuasaan tertinggi negara justru disatukan bukan dipisahkan dalam

⁴ Agustiwi dan MH, “Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amendemen Undang-undang Dasar 1945 di Indonesia.”

⁵ Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas, “Problematika Model Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca-Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” no. 1 (t.t.): 15.

⁶ Dwi Haryadi, “Reformulasi Kewenangan Mpr Pasca Amendemen UUD Nri 1945,” *Progresif* 12, no. 1 (2018): 2048–2055.

satu lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (MPR).⁷ Ketentuan tersebut kemudian “Permusyawaratan Rakyat” (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945). dipertegas didalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat”.⁸

Pembahasan

Konstitusionalisme Menstimulasi *Checks and Balances*

Ide konstitusionalisme sebagaimana tumbuh dan berkembang di bumi aslinya yaitu Eropa Barat, memiliki dua esensi utama. Pertama ialah konsep negara hukum (di negara-negara yang terpengaruh Anglo Saxon disebut sebagai *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara sehingga hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, secara linier kekuasaan itu hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.⁹

Pada ininya paham konstitusionalisme menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara sehingga penyelenggaraannya tidak dijalankan secara sewenang-wenang.¹⁰ Carl J. Friedrich mengatakan konstitusionalisme ialah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan dapat menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.¹¹

Oleh karenaruh konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan, maka hal tersebut telah menstimulasi lahirnya prinsip *checks and balances*. Konstitusionalisme menghendaki suatu kekuasaan negara tidak bersifat absolut, sehingga meniscayakan adanya suatu pembatasan. Untuk menghindari absolutisme kekuasaan tersebut, maka pola hubungan antar cabang kekuasaan negara didesain sedemikian rupa yang memungkinkan antara satu cabang kekuasaan untuk mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya, inilah sebenarnya

⁷ Frits M. Dapu, “Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen Uud 1945,” *LEX ADMINISTRATUM* 2, no. 3 (2014).

⁸ Alsidik Syahputra, Dodi Haryono, dan Junaidi Junaidi, “Restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau* 2, no. 2 (2015).

⁹ Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, hlm.38-39.

¹⁰ *Ibid.*, hlm.37.

¹¹ *Ibid.*, hlm.39.

esensi dari prinsip *checks and balances*. Dengan demikian lahirnya prinsip *checks and balances* tidak bisa dilepaskan dari kemunculan paham konstitusionalisme.

Secara teoritis, *checks and balances* pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau yang sering dikenal dengan abad pencerahan (*enlightenment* atau *aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (*US Constitution 1789*). Ferguson dan McHenry sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, mendefinisikan *checks and balances* (sistem perimbangan kekuasaan) sebagaimana yang dipraktekkan di Amerika Serikat, sebagai berikut:¹²

“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by the requirement that laws must receive the approval of both houses, by the President’s veto and by the power of judicial review of the courts.

The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review.

The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court”.

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan *checks and balances* sebagai berikut: “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.”¹³ Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan

¹² Lihat Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 75.

¹³ Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, makalah disampaikan pada acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation, tanggal 18 Desember 2010, hlm. 10.

baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.¹⁴

Prinsip *checks and balances* ini secara konseptual dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama.¹⁵ Selain itu, prinsip *checks and balances* juga bertujuan untuk mencegah dan meminimalisir terjadinya “*abuse of power*”, karena sebagaimana pernah diingatkan oleh Montesquieu bahwa pelaksanaan kekuasaan negara yang bebas dari kontrol, terutama kontrol secara hukum berpotensi untuk disalahgunakan. Selengkapny Montesquieu mengatakan “*political liberty is to be found only in moderate governments, and only when the power is not abused. To prevent this abuse, it’s necessary from the very nature of things that power should be a check to power*”.¹⁶ Pendapat tersebut juga sejalan dengan pernyataan Lord Acton yang sangat familiar bahwa “*power tends to corrupt*”.

Dalam rangka memastikan bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka sistem *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) sangat diperlukan. Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi parameter keamanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi. Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme *check and balance* merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar.¹⁷

***Checks and Balances* sebagai Paradigma Baru Hubungan Kelembagaan Negara Pasca Amendemen UUD 1945**

Perubahan UUD 1945 tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dimaksudkan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang diadopsi dan dipraktekkan pada periode Orde Baru dengan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Namun perubahan ini dilakukan dalam rentang tarik-menarik kekuatan politik antara kekuatan reformis dengan kekuatan lama yang berlindung dibalik reformasi 1998 sehingga hasilnya syarat dengan muatan-muatan kompromi politis. Oleh karena itu, hasil yang diperoleh dari perubahan UUD 1945 tidak

¹⁴ Lihat Peter Butt (ed), *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*, dalam *Ibid*.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Lane V. Sunderland, 1996, *Popular Government and the Supreme Court: Securing the Public Good and Private Rights*, Lawrence, Ks, USA: University Press of Kansas, hlm, 23.

¹⁷ Lihat dalam Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan..... Loc. Cit*.

maksimal. Artinya, di dalamnya masih terdapat celah-celah yang muncul dan melahirkan berbagai problematika dalam menyelenggarakan negara pasca reformasi 1998. Akan tetapi, sebenarnya kalau diamati pasal-pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen, pada dasarnya konsep yang dibangun untuk membangun hubungan antar cabang-cabang kekuasaan negara adalah pemisahan kekuasaan.¹⁸

Berbicara mengenai cabang-cabang kekuasaan Negara sulit untuk tidak bersentuhan dengan teori *trias politica* Baron de Montesquieu (1784). Dalam bukunya *L'Esprit des Loix* (*The Spirit of Laws*) Montesquieu mengatakan terdapat tiga poros kekuasaan dalam suatu negara, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.¹⁹ Pandangan Montesquieu tersebut pada dasarnya berkaitan dengan pentingnya pemisahan kekuasaan dalam suatu Negara.²⁰ *Trias politica* menghendaki kekuasaan Negara tidak terpusat pada satu poros kekuasaan saja karena sangat berpotensi menciptakan kekuasaan yang tiran dan korup.²¹ Sehingga diperlukan penerapan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melalui tiga cabang kekuasaan dalam struktur kenegaraan.²²

¹⁸ Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspita Sari (ed.), 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 tahun Prof. Dr. Moh Mahfud MD., SH, (Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan)*, Yogyakarta: FH UII Press.

¹⁹ Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 152. Menurut Montesquieu ketiga poros kekuasaan tersebut dapat ditemukan dalam setiap struktur kenegaraan di seluruh belahan dunia. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 30.

²⁰ Pada dasarnya konsep pemisahan kekuasaan ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704). Menurut Locke kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter bisa dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu lembaga. Hal ini, menurutnya dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bentuk, yakni kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Beberapa tahun kemudian Montesquieu mengembangkan konsep tersebut dengan memperkenalkan teori *trias politica* yang sedikit berbeda dengan Locke. Lihat Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar Op. Cit.*, hlm. 151. Sementara itu, seorang sarjana Belanda C. Van Vollenhoven memiliki pendapat berbeda, menurutnya kekuasaan Negara terdiri dari empat cabang yang di Indonesia disebut sebagai "catur praja", yaitu (i) fungsi *regelling* (pengaturan), (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan), (iii) fungsi *rechtspraak* atau peradilan dan (iv) fungsi *politie* yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban. Baca dalam Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi..... Op. Cit.*, hlm. 29-30.

²¹ Munculnya gagasan pemisahan kekuasaan tidak terlepas dari pengalaman pemusatan semua cabang kekuasaan Negara kepada satu tangan sehingga melahirkan kekuasaan yang absolut. Misalnya sejarah perkembangan ketatanegaraan di Inggris dimana Raja sempat sangat berkuasa dengan menggabungkan tiga cabang kekuasaan Negara (*law-giver, the executor of the law and the judge*) dalam satu tangan saja, Alhasil kekuasaan raja sangat absolut dan tak terbatas. Lihat dalam Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 73-74. Kekuasaan yang absolute dalam suatu Negara sangat berbahaya sebagaimana pernah diingatkan oleh Lord Acton bahwa "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely, Great men are almost always bad men*". Lihat Mahfud MD, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan*, makalah disampaikan pada seminar konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya terhadap Sistem Ketatanegaraan", diselenggarakan oleh PB-PMII di Jakarta tanggal 12 April 2007, hlm 5.

²² Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi..... Op. Cit.*, hlm. 76.

Dalam perkembangannya konsep pemisahan kekuasaan yang tercermin dari teori *trias politica* menuai kritikan. John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mengatakan dalam praktek ketatanegaraan sulit untuk memisahkan setiap cabang kekuasaan secara ketat.²³ Ismail Sunny juga berpendapat bahwa pemisahan antar cabang kekuasaan tidak mungkin dapat dilakukan secara sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah bahkan saling pengaruh-mempengaruhi.²⁴ Senada dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menilai konsep pemisahan kekuasaan sudah tidak relevan untuk saat ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.²⁵ Dalam perkembangannya justru ketiga kekuasaan Negara tersebut saling berinteraksi dan bersentuhan satu sama lain bahkan dapat saling mengawasi sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²⁶

Menyadari bahwa konsep pemisahan tidak bisa dilaksanakan secara murni, maka muncul pemikiran untuk mengkombinasikannya dengan prinsip *checks and balances*. Doktrin pemisahan kekuasaan membagi kekuasaan Negara termasuk kewenangan dan tanggungjawabnya kepada tiga pilar yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kemudian doktrin tersebut dikombinasikan dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi yang memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan khusus, dan kompromi politik.²⁷

Di Indonesia konsep kombinasi di atas yang kemudian diadopsi dalam UUD 1945 setelah amendemen. Pemisahan kekuasaan yang dipadukan dengan *checks and balances* telah menjadi paradigma baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen UUD 1945. Manifestasi dari paradigma tersebut dapat dilihat dalam desain hubungan antar cabang kekuasaan negara yang didesain sedemikian rupa sehingga antara satu cabang kekuasaan bisa saling mengontrol dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Dalam hal pembentukan undang-undang misalnya, merujuk kepada ketentuan Pasal 20 UUD 1945 hasil amendemen bahwa undang-undang dibuat atas persetujuan bersama DPR dan Presiden, yang

²³ Karena banyaknya kritikan terhadap *separation of power*, teori *trias politica* kemudian dijelaskan dengan teori “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*), hal ini dikemukakan mengingat dalam praktek memang tidak mungkin terjadi pemisahan secara mutlak antar poros-poros kekuasaan negara. Namun O.Hood Phillips sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie mengatakan pada dasarnya *separation of power* dan *distribution of power* atau *division of power* identik dan tidak mempunyai arti yang jauh berbeda. Selengkapnya baca dalam *Ibid.*, hlm. 77-78.

²⁴ Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 15.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi..... Op. Cit.*, hlm. 31.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan Loc. Cit.*

artinya kekuasaan legislasi tidak mutlak dipegang DPR, tetapi diimbangi dengan Presiden sebagai *co-legislator*. Menariknya produk hukum berupa undang-undang yang dihasilkan oleh dua cabang kekuasaan tersebut dapat saja dibatalkan keberlakuannya oleh cabang kekuasaan yudikatif, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi melalui kewenangan *judicial review*²⁸ yang dimilikinya, tentunya apabila undang-undang tersebut dinilai berlawanan dengan konstitusi.

Khusus mengenai DPD, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif. DPD hanya berfungsi terbatas memberi saran, pertimbangan atau pendapat serta melakukan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat. Karena itu DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR.²⁹ Hal ini juga tentunya didesain dalam rangka implementasi *checks and balances* secara internal di kekuasaan legislatif.

Selanjutnya Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR.³⁰ Demikian beberapa contoh penerapan prinsip *checks and balances* dalam hubungan antar lembaga negara di Indonesia setelah perubahan UUD 1945.

Implikasi Amendemen UUD 1945 terhadap Kedudukan MPR

Apabila *flashback* ke belakang, UUD 1945 sebelum perubahan yang menentukan “*Kedaulatan ada di tangan rakyat dan sepenuhnya dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*” telah melahirkan interpretasi tunggal bahwa MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan

²⁸ Lihat Pasal 24C UUD 1945 setelah perubahan.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah dalam Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008, disampaikan lagi dalam *Focus Group Discussion* di LEMHANAS, 15 November 2010, hlm. 22.

³⁰ *Ibid.*

Republik Indonesia. Komposisi keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, Utusan Golongan, dan ABRI, menjadikan lembaga ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat, sebab dengan komposisi yang demikian MPR dianggap telah merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini secara implisit menunjukkan adanya reduksi makna kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan MPR, karena itu MPR menjadi lembaga yang sangat dominan, terutama dalam pengambilan keputusan politik yang sangat strategis, seperti Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.³¹

Eksistensi MPR sebagai lembaga yang sangat dominan pra-reformasi berimplikasi pada mandegnya regenerasi kepemimpinan di level nasional. Selama Orde Baru, suksesi kepemimpinan mengalami stagnasi meskipun setiap 5 (lima) tahun sekali MPR memilih Presiden. Kondisi tersebut terjadi disebabkan regularitas pemilihan Presiden pada masa itu tidak menghasilkan sosok pemimpin yang baru, dimana selama 6 (enam) kali pemilihan Presiden, hasilnya selalu sama. MPR dengan otoritas konstitusional yang dimilikinya, telah mengatasnamakan suara rakyat untuk memilih Presiden pilihan MPR, bukan Presiden pilihan rakyat.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen selain telah melahirkan “kedaulatan MPR” juga telah menjadikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.³² Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa MPR merupakan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketika MPR terbentuk seakan-akan kedaulatan rakyat itu diambil alih sepenuhnya oleh MPR dan MPR memegang *supreme power* dalam ketatanegaraan Indonesia. Dalam struktur yang demikian itulah MPR ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini berimplikasi pada hubungan yang tidak seimbang antara lembaga-lembaga negara. Siapa yang dapat mempengaruhi dan mendominasi MPR maka dialah yang paling berkuasa. Apabila Presiden dapat menguasai atau mempengaruhi MPR maka sudah barang tentu dia sangat berkuasa (seperti yang terjadi pada masa Orde Baru) dan siapa yang tidak mampu mendominasi dan menguasai MPR, maka dia akan menjadi sangat lemah (seperti kasus Presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid).³³ Dalam kerangka pemikiran ini pula seluruh lembaga-lembaga Negara

³¹ Sri Hastuti Puspitasari, *MPR dan Ketetapan MPR*, makalah dalam FGD tentang Meninjau Ketetapan MPR MPR No. I/MPR/2003 yang diadakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan MPR RI, di Plaza Hotel Yogyakarta, 25 Februari 2015.

³² *Ibid.*

³³ Hamdan Zoelva, *Paradigma Baru Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945*, dalam http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=84, terakhir diakses pada tanggal 2 Oktober 2018.

yang lain harus melapor kepada MPR, karena MPR adalah sumber kekuasaan negara, yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara tersebut.³⁴

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara tersebut sesungguhnya tidak hanya membawa konsekuensi terhadap peran politiknya yang sangat signifikan tetapi juga mempunyai konsekuensi di bidang peraturan perundang-undangan. MPR selain mempunyai kekuasaan untuk mengubah dan menetapkan UUD, juga berwenang membuat produk yang bersifat *regelling* dan mengikat keluar, yaitu Ketetapan MPR (TAP MPR). Oleh karena itu, sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, dikenal apa yang disebut sebagai dualisme aturan dasar negara (*grundnorm*). Sebelum perubahan Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*) dikategorikan sebagai aturan dasar negara sehingga kedudukannya setingkat dengan UUD 1945. Tata urutan perundang-undangan di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 menurut Attamimi dengan mendasarkan pada teori Nawiasky adalah sebagai berikut:³⁵

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Keketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Dengan memiliki produk hukum yang sejajar dengan UUD 1945 tersebut tentu menjadikan MPR semakin lebih supreme.

Berkaca dari pengalaman ketatanegaraan tersebut, amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002 menjadi momentum berharga untuk meredesain kedudukan MPR dalam sisten ketatanegaraan. Amendemen tersebut mengubah ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,*” menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,*” Perubahan tersebut berimplikasi pada

³⁴ *Ibid.*

³⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI)*, Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 359.

beralihnya supremasi institusi (MPR) menjadi supremasi konstitusi. Perubahan tersebut juga sekaligus menegaskan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Salah satu dasar pemikiran penegasian lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ialah bahwa kekuasaan itu sekecil apapun juga berpotensi untuk disalahgunakan. Karenanya kekuasaan itu secara absolut tidak boleh lagi hanya ada di satu lembaga. Kekuasaan harus menyebar di banyak lembaga negara agar antara satu dengan lainnya bisa saling mengontrol. Ketika ada satu lembaga yang kekuasaannya mengatasi semua lembaga negara yang ada akibat kedudukannya yang tertinggi, maka lembaga itu akan menjadi ajang perebutan kekuasaan, dan setelah itu menjadi institusi kekuasaan yang digunakan untuk memproteksi diri dari kontrol manapun juga.³⁶

Gagasan menegaskan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual pada dasarnya ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.³⁷ Berbeda pada masa sebelum amandemen, pembagian kekuasaan (*distribution of power*) merupakan prinsip yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam proses amendemen, para perumus perubahan UUD 1945 sebenarnya bisa saja menghapus keberadaan MPR, namun mereka tidak memilih hal tersebut sebagai sebuah politik hukum (*legal policy*) dalam meredesain sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah bahwa menghilangkan MPR sama saja dengan menghilangkan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR.³⁸ Dengan demikian para perumus perubahan UUD 1945 menyadari betul

³⁶ Lukman Hakim Syaifudin dalam Erlina, *Positioning Kelembagaan MPR sebagai Pemegang Mandat Rakyat*, makalah dalam FGD tentang Meninjau Ketetapan MPR MPR No. I/MPR/2003 yang diadakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan MPR RI, di Plaza Hotel Yogyakarta, 25 Februari 2015, hlm. 1.

³⁷ Yusdar, dkk, *Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*, dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/8ab021f7bae4f275c6ada2bcdf203e0d.pdf>, terakhir diakses pada tanggal 2 Oktober Tahun 2018, hlm. 5.

³⁸ Eko Riyadi, *Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Implikasinya terhadap Kedudukan TAP MPR/S Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Jurnal Supremasi Hukum, Volume 1, Nomor 1, Juni 2012, hlm. 210. Lihat dalam http://www.aifis-digilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/11_reposisi_majelis_permusyawaratan_eko_riyadi.pdf, terakhir diakses pada tanggal 2 Oktober 2018.

bahwa keberadaan MPR masih tetap diperlukan dalam mewujudkan demokrasi yang berbasis pada nilai dan falsafah Pancasila.

Terkait dengan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Ali Safa'at mengatakan setidaknya terdapat lima konsekuensi dasar dari perubahan tersebut, yaitu:³⁹ *pertama*, penegasan bahwa prinsip demokrasi yang merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya harus mengikuti prinsip negara hukum yang berpuncak pada supremasi konstitusi. *Kedua*, MPR tidak lagi memegang kekuasaan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga dengan sendirinya tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. *Ketiga*, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh organ-organ konstitusi sesuai dengan yang ditentukan oleh UUD 1945, sehingga organ-organ itu tidak dapat lagi dibedakan secara hierarkis (setidaknya dapat dikatakan sederajat), tetapi dibedakan menurut fungsi dan wewenang yang diberikan oleh UUD 1945. *Keempat*, terjadi perubahan wewenang yang dimiliki oleh lembaga negara, khususnya MPR. *Kelima*, terjadi perubahan hubungan antara lembaga negara yang lebih mencerminkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Perubahan UUD 1945 telah mengubah secara signifikan MPR baik dari sisi kelembagaan, keanggotaan, maupun kewenangannya. Dari sisi kelembagaan, MPR diisi oleh anggota DPR dan DPD. Walaupun diisi oleh gabungan dari kedua lembaga tersebut, MPR adalah lembaga negara yang berdiri sendiri, bukan seperti kongres di Amerika Serikat. Keberadaan DPR dan DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR tidak mengandung arti bahwa MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Tetapi MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki kepengurusan sendiri, sehingga sidang MPR untuk mengambil suatu keputusan sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri.

Dengan desain yang demikian itu, sebagian ahli mengatakan bahwa keberadaan lembaga MPR merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga wajar apabila ada yang berpendapat bahwa sistem parlemen Indonesia lebih cocok dinamakan sebagai sistem tiga kamar (*trikameralisme*).⁴⁰ Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan dengan struktur parlemen sebagaimana disebutkan di atas, sebenarnya sistem

³⁹ Lihat Muchamad Ali Safa'at, *Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, dalam <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/KEDUDUKAN-KETETAPAN-MPR.pdf>, terakhir diakses pada tanggal 2 Oktober 2018.

⁴⁰ Yusdar, dkk, *Op., Cit*, hlm. 4.

parlemen Indonesia tidak tepat disebut sebagai parlemen dua kamar sesuai dengan prinsip *strong bicameralism*. Sistem yang dianut oleh Indonesia paling jauh hanya *soft bicameralism* karena kedudukan dua kamar yaitu DPR dan DPD tidak seimbang dan tidak sama kuat. Namun, karena MPR sendiri juga tidak bisa disebut hanya sebagai *joint session* antara DPR dan DPD, maka bangunan parlemen Indonesia juga tidak dapat disebut sebagai *soft bicameralism* sekalipun.⁴¹

Dari sisi keanggotaan, setelah perubahan UUD 1945 MPR hanya terdiri atas DPR yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum yang di kenal dengan sebutan prinsip *political representation* dan DPD sebagai penampung aspirasi daerah yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation*. Perubahan atas Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 telah menghapuskan keberadaan utusan golongan dan utusan daerah di MPR. Menurut Bagir Manan penghapusan kedua unsur tersebut lebih didorong oleh kepentingan pragmatik dari pada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan golongan daerah dimaksudkan agar lebih demokratis dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan praktik kenegaraan dan pemerintahan, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.⁴²

Selanjutnya dari sisi kewenangan, perubahan UUD 1945 telah mereduksi sejumlah kewenangan yang dimiliki MPR. Kewenangan yang masih melekat di MPR sesuai dengan UUD 1945 hasil perubahan adalah sebagai berikut: *pertama*, mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum. *Ketiga*, memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diusulkan oleh DPR. MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul. Usul DPR harus dilengkapi dengan putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan

⁴¹ Eko Riyadi, *Loc., Cit.*

⁴² Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Ctk. Ketiga, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 72.

pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keempat, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden. Apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya. Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Kelima, memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan sidang paripurna dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya. *Keenam*, memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan berhalangan tetap dalam masa jabatannya. Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, MPR menyelenggarakan sidang paripurna paling lambat 30 (tiga puluh) hari untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Dengan demikian MPR kehilangan kewenangannya untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden secara rutin, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memberhentikan Presiden karena pelanggaran GBHN tersebut.

Wacana Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan

Tidak dapat dipungkiri diadopsinya prinsip *checks and balances* yang berimplikasi pada kedudukan lembaga negara yang sejajar, pada kondisi tertentu telah meningkatkan egosentrisme pada masing-masing lembaga negara. Tidak jarang masing-masing lembaga

negara memperlihatkan diri sebagai lembaga yang terkuat, sehingga tidak jarang juga terjadi “gesekan” antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya. Dalam hal terjadi kondisi demikian seringkali terjadi “*deadlock*” karena memang tidak ada lembaga negara yang dapat menjadi penengah mengingat kedudukannya yang sejajar. Kondisi demikian itu yang salah satunya memicu wacana diperkuatnya MPR dalam sisten ketatanegaraan, dengan harapan MPR dapat menjadi lembaga penengah ketika terjadi gesekan antar lembaga negara.

Dalam dinamika ketatanegaraan akhir-akhir ini juga muncul wacana agar lembaga-lembaga tinggi negara memberikan laporan pertanggungjawaban kinerjanya di hadapan sidang MPR. Bahkan, hal tersebut bukan lagi hanya menjadi sekedar wacana, sebab pada tanggal 15 Agustus 2015 yang lalu, hal tersebut benar-benar direalisasikan. Terdapat delapan lembaga negara yang menyampaikan laporan kinerjanya dihadapan MPR, yaitu MPR sendiri, DPR, DPD, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) dan Presiden. Hal ini tentunya menarik untuk dikaji dalam perspektif ketataengaraan, apakah forum tersebut merupakan forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara yang memang ditujukan kepada MPR, atau forum tersebut sebenarnya ditujukan kepada rakyat, artinya MPR hanya bertindak sebagai fasilitator saja, mengingat MPR juga turut menyampaikan laporan pertanggungjawabannya. Terlepas dari hal itu, kreasi ketatanegaraan MPR tersebut secara tidak langsung telah memperkuat eksistensi MPR dalam struktur ketatanegaraan.

Akan tetapi, yang perlu dicermati adalah jauh sebelum forum tersebut dilaksanakan, memang telah muncul wacana diadakannya laporan pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara yang secara khusus ditujukan kepada MPR. Bahkan wacana tersebut sebenarnya telah menjadi rekomendasi resmi MPR periode 2009-2014. MPR periode 2009-2014 memang menginginkan agar kedudukan MPR lebih diperkuat lagi. Pada faktanya rekomendasi tersebut dirsepon oleh MPR periode 2014-2019 dengan interpretasi yang sedikit berbeda, sebab laporan pertanggungjawaban tersebut didesain bukan untuk ditujukan kepada MPR tetapi kepada rakyat. MPR dinilai sebagai lembaga yang paling tepat dalam memfasilitasi forum tersebut, karena dianggap sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Selain itu, isu yang juga mencuat dalam diskursus ketatanegaraan akhir-akhir ini adalah mengenai wacana “menghidupkan” kembali GBHN. Tidak adanya lagi GBHN setelah perubahan UUD 1945, dinilai sebagian kalangan membuat kegiatan pembangunan nasional berlangsung bagaikan tanpa arah. Ketiadaan GBHN dinilai telah menyebabkan hampir tidak

adanya koherensi dan konsistensi dalam kebijakan nasional baik dalam jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek. Hal itu juga dipandang telah berkontribusi menyebabkan sejumlah undang-undang dan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bagaikan produk legislatif yang terlepas satu sama lain dan tanpa arah yang jelas. Tak jarang, hal demikian juga menyebabkan penghamburan sumber daya nasional yang bersifat terbatas.

Saat ini memang Pemerintah memiliki apa yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang menjadi substitusi dari GBHN. Akan tetapi, dalam praktiknya keduanya tidak efektif untuk menjadi instrumen pengawasan DPR. DPR tidak menjadikan kedua hal tersebut sebagai instrumen untuk melihat progres pembangunan yang dilakukan pemerintah. Sehingga wajar kalau sampai saat ini RPJM dan RPJP tersebut tidak pernah kedengaran gaungnya.

Pada saat amendemen UUD 1945 dilakukan, bukan tanpa alasan GBHN dihapuskan. Penghapusan GBHN tersebut turut disebabkan oleh kedudukan MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang merupakan jelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Dahulu memang kedudukan semua lembaga negara berada di bawah MPR. Namun, setelah amendemen UUD 1945 MPR memiliki kedudukan yang sama, sejajar, dan seimbang dengan lembaga negara lainnya. Saat ini MPR hanya berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara sama seperti lembaga negara lainnya yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945. Sehingga sebagian pakar menilai MPR sudah tidak mungkin lagi kembalimemiliki kewenangan membentuk dan menetapkan GBHN.

Isu lainnya yang terkait dengan wacana penguatan institusi MPR adalah usulan diberikannya kewenangan menafsirkan UUD 1945 kepada MPR. Usulan ini berangkat dari pemikiran bahwa MPR merupakan lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, sehingga MPR dinilai mengerti dan sangat memahami politik hukum maupun *original intent* di balik pasal-pasal yang tercantum dalam konstitusi. Akan tetapi, pemberian kewenangan tersebut tentunya tidak sesimpel yang dibayangkan, sebab hal itu akan berimplikasi pada tatanan konstitusionalisme yang telah dibangun setelah perubahan UUD 1945.

Selanjutnya hal yang tidak kalah menarik juga terkait dengan wacana penguatan MPR adalah dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011) menempatkan Ketetapan MPR di bawah UUD dan di atas undang-undang. Sebenarnya dimasukkannya TAP MPR ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia ditujukan untuk mempertegas status dan memperkuat dasar hukum bagi TAP MPR yang memang masih berlaku. Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12/2011 yang menyatakan bahwa:

“Yang dimaksud dengan “*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”

Akan tetapi, isu tersebut diperluas dengan dimunculkannya wacana bahwa MPR dapat membentuk TAP MPR yang bersifat *regelling* (pengaturan). Wacana ini tentu ada kaitannya dengan upaya memperkuat kedudukan MPR, sebab apabila MPR benar-benar berwenang menerbitkan TAP MPR yang bersifat *regelling*, maka dapat dipastikan MPR bisa menjelma sebagai lembaga yang dominan kembali, sebab produk hukum lembaga-lembaga tinggi negara lainnya akan berada di bawah produk hukum yang dikeluarkan MPR. Kalau demikian adanya, maka besar kemungkinan MPR bisa mengatur lembaga tinggi negara lainnya dengan instrumen TAP MPR tersebut, sebagaimana dalam kosep hirarki norma ditentukan bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Namun demikian, hal itu tentu akan menyisakan sejumlah persoalan konstitusional.

Wacana penguatan kelembagaan MPR semakin menguat dalam beberapa waktu terakhir. Sebagaimana diketahui, belum lama ini Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (BPKK) DPD RI dengan pimpinan Fraksi-Fraksi Partai Politik di MPR dengan agenda membahas tindaklanjut Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia telah menghasilkan beberapa kesimpulan penting. Kesimpulan tersebut secara sederhana dapat ditarik benang merahnya yaitu: *pertama*, bahwa seluruh Fraksi partai politik di MPR sepakat untuk mengagendakan

perubahan kelima terhadap UUD 1945. *Kedua*, hampir tidak ada Fraksi di MPR yang tidak setuju dengan penguatan DPD sebagai bagian dari penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. *Ketiga*, seluruh mitra Fraksi di MPR sepakat untuk mengkristalisasikan sepuluh isu krusial yang diusung oleh DPD menjadi beberapa isu sentral agar agenda perubahan konstitusi menjadi tiga atau empat isu saja yang antara lain adalah upaya untuk menghidupkan kembali GBHN dan penguatan MPR.

MPR di Persimpangan Jalan

Berdasarkan pembahasan sebelumnya diketahui setidaknya terdapat lima isu yang berkaitan dengan wacana penguatan kelembagaan MPR, yaitu: 1) mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, 2) membuat forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara kepada MPR, 3) menghidupkan kembali GBHN, 4) pemberian kewenangan kepada MPR untuk menafsirkan UUD 1945, dan 5) diberikannya kewenangan untuk membentuk produk hukum berupa TAP MPR yang bersifat *regelling*(pengaturan).

Kelima isu tersebut sebenarnya jalan yang dapat ditempuh untuk memperkuat kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi, harus diakui tidak mudah untuk merealisasikannya, sebab setiap jalan yang tersedia memiliki resiko konstitusional tersendiri. Apabila tidak dipertimbangkan secara matang, maka realisasi dari sejumlah alternatif jalan tersebut akan berujung pada blunder konstitusional yang bisa saja berdampak buruk bagi tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Resiko konstitusional dari kelima isu sebagaimana diutarakan di atas dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini tentu memiliki resiko konstitusional yang sangat besar, karena berpotensi mendistorsi hal yang paling fundamental dalam sebuah tatanan negara demokrasi yaitu soal kedaulatan rakyat. Ketika MPR diposisikan kembali menjadi lembaga tertinggi negara, maka hal itu akan mengembalikan kendali kedaulatan rakyat kepada MPR. Ketika MPR telah kembali menjadi pemegang kendali pelaksanaan kedaulatan rakyat, maka posisi tersebut besar kemungkinan akan dimanfaatkan untuk membungkus berbagai kepentingan politik rezim yang berkuasa guna melanggengkan kekuasaannya sebagaimana terjadi pada rezim Orde Baru.

Selain itu, apabila MPR menjelma kembali sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksanasepenuhnya kedaulatan rakyat, maka dapat dipastikan hukum menjadi tidak berdaya karena akan selalu beradadi bawah kekuasaan politik yang menjelma dalam MPR. Hal

tersebut tentu tidak sejalan dengan konsep negara hukum⁴³ yang diadopsi oleh negara-negara demokrasi modern. Dalam konsepsi negara hukum, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu harus dibatasi dan diimbangi dengan kedaulatan hukum (nomokrasi).⁴⁴ Apabila MPR kembali menjadi pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka sulit membayangkan konsep negara hukum itu dapat diwujudkan. Lebih jauh gagasan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi tentu berpotensi merombak total sistem ketatanegaraan yang telah diperbaharui pasca reformasi. Gagasan ini merupakan suatu kemunduran (*setback*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karenanya, gagasan ini sangat tidak relevan untuk dipertimbangkan sekalipun, apalagi untuk direalisasikan.

Kedua, membuat forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara kepada MPR. Gagasan ini punya korelasi yang cukup erat dengan gagasan pertama, sebab tanpa terwujudnya kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka gagasan ini sulit untuk diaplikasikan. Oleh karena itu, hal yang paling mungkin untuk diwujudkan adalah dengan mendesain forum tersebut dengan ketentuan sebagai berikut:⁴⁵ a) forum tersebut semata-mata diadakan untuk penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat. Forum tersebut harus dipandang sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga tersebut; b) forum tersebut tidak akan mengambil keputusan terkait laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang akan disampaikan. Bahkan, dalam rangka menjaga hubungan antarlembaga negara, dalam forum tersebut juga tidak terdapat pertanyaan, apalagi interupsi, dari anggota MPR. Hal ini untuk

⁴³ Hubungan demokrasi dan negara hukum merupakan dua konsepsi yang saling berkorelasi, keduanya tidak bisa dipisahkan. Pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan yang mendasarkan pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum. Oleh karena itu, hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak diciptakan hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang sehingga negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, tetapi *demokratische rechtstaat*. Lihat Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, dalam Jurnal Hukum Nomor 3 Volume 16 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Juli 2009, hlm. 379-395.

⁴⁴ Konsep yang demikian sering disebut sebagai demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Esensi dari konsep demokrasi konstitusional adalah prinsip nomokrasi yang bertumpu pada kedaulatan hukum dan prinsip demokrasi yang bertumpu pada kedaulatan rakyat harus saling mengisi, mengendalikan dan mengimbangi. Keduanya bagaikan dua sisi mata uang yang sulit untuk dipisahkan. Mengedepankan kedaulatan hukum saja tanpa memperhatikan kedaulatan rakyat dalam proses pembentukannya akan melahirkan hukum yang otoriter sedangkan menjalankan kedaulatan rakyat tanpa dibarengi dengan kedaulatan hukum akan menimbulkan anarki. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 9.

⁴⁵ Janedjri M. Gaffar, *Sidang Tahunan MPR 2015*, dalam Koran Sindo, 7 Agustus 2015.

menjaga agar eksistensi forum tersebut tidak mengubah konstruksi kelembagaan negara yang artinya sama dengan mengubah UUD 1945.

Adanya forum tersebut sebenarnya secara moral konstitusional dapat dianggap sebagai kemampuan MPR untuk menunjukkan eksistensinya di hadapan publik yang secara tidak langsung juga memperkuat perannya dalam mengkonsolidasikan lembaga-lembaga negara. Hal ini telah direalisasikan MPR periode 2014-2019 pada tanggal 15 Agustus 2015 yang lalu, dan merupakan suatu terobosan yang patut dipertimbangkan untuk menjadi sebuah konvensi ketatanegaraan.

Ketiga, menghidupkan kembali GBHN, gagasan ini juga terkait erat dengan kedudukan MPR. Apabila GBHN dihidupkan kembali, maka kedudukan MPR harus diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara kembali, sebab GBHN hanya akan berlaku efektif apabila posisi MPR kembali seperti pra-reformasi. Namun, tentunya pilihan tersebut terlalu beresiko sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Selain itu, apabila GBHN kembali dihidupkan, maka akan mengundang konsekuensi mengenai mekanisme pemilihan Presiden secara langsung karena menghidupkan kembali GBHN sama artinya dengan menjadikan Presiden sebagai mandataris MPR.

Keempat, memberikan kewenangan kepada MPR untuk menafsirkan UUD 1945. Mengingat tidak mungkin memberikan kewenangan untuk menafsirkan UUD 1945 kepada dua institusi yang berbeda, maka pilihannya adalah membubarkan MK atau sama sekali tidak memberikan kewenangan tersebut kepada MPR. Apabila melihat sisi historis lahirnya kewenangan untuk melakukan *constitutional review*, maka kewenangan tersebut memang lebih tepat apabila diberikan kepada kekuasaan kehakiman, bukan kepada lembaga politik seperti MPR.

Kelima, memberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum berupa TAP MPR yang bersifat *regelling* (pengaturan). Terkait hal ini, Maria Farida mengatakan eksistensi TAP MPR sebagai suatu peraturan dalam suatu negara sulit dicari kesamaannya. Di Belanda tidak terdapat suatu peraturan yang terletak di antara *Grondwet* (Konstitusi) dan *wet* (Undang-Undang), di Jerman juga tidak ada suatu peraturan lain di antara *Grundgesetz* (Konstitusi) dan *Gesetz* (Undang-Undang), demikian juga di Amerika tidak terdapat suatu peraturan yang

terletak di antara *Constitution* (Konstitusi) dan *Law* (Undang-Undang).⁴⁶ Oleh karena itu, TAP MPR yang diposisikan di bawah UUD dan di atas undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12/2011 merupakan suatu anomali.

Apabila kewenangan tersebut diberikan, akan menimbulkan persoalan terhadap sistem perundang-undangan di Indonesia. Persoalan sebagaimana dimaksud meliputi; (a) tidak adanya lembaga yang berwenang menguji TAP MPR apabila dianggap bertentangan dengan UUD 1945; (b) tidak adanya pembeda muatan materi antara UUD 1945 dan TAP MPR apabila kedudukannya dimaknai sebagai *grundnorm*, dan (c) tidak adanya pembeda muatan materi antara TAP MPR dan undang-undang apabila TAP MPR dimaknai sebagai sebuah ketetapan yang mengatur keluar. Berdasarkan uraian di atas, upaya penguatan kelembagaan MPR sebenarnya dapat ditempuh dengan berbagai macam alternatif pilihan. Akan tetapi, pilihan-pilihan tersebut memiliki resiko konstitusionalnya masing-masing, sehingga menjadikan MPR berada di persimpangan jalan.

Kesimpulan

20 tahun reformasi ternyata telah membuka mata anak bangsa untuk melakukan koreksi terhadap sistem yang telah dibangunnya selama periode 1999-2002 sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 hasil perubahan. Ibarat obat, UUD 1945 hasil perubahan yang didesain untuk mengobati pengalaman-pengalaman pahit kehidupan berbangsa dan bernegara di bawah rezim Orde Baru mulai menunjukkan efek sampingnya. Sering munculnya gesekan antar lembaga-lembaga negara dan tidak jelasnya arah pembangunan bangsa menjadi efek samping yang sudah mulai sampai pada taraf mengganggu kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam rangka merespon hal tersebut, muncul wacana memperkuat kembali MPR, sebab apabila dikembalikan kepada teori klasik Ilmu Negara bahwa dalam suatu negara memang harus ada yang mengambil posisi inferior dan harus ada yang mengambil posisi superior untuk menjaga keseimbangan bernegara.

Dalam upaya mewujudkan kelembagaan MPR yang lebih kuat, sebenarnya MPR memiliki banyak alternatif pilihan jalan yang bisa ditempuh. Akan tetapi, setiap jalan tersebut memiliki resiko konstitusionalnya sendiri-sendiri. Berbahayanya, apabila resiko konstitusional itu tidak diperhitungkan secara matang oleh MPR, berpotensi menjerumuskan

⁴⁶ Maria Farida Indrati, *Tinjauan Terhadap Materi dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrundgesetz (Hasil Penelitian Terhadap Ketetapan MPRS/MPR sejak Tahun 1960 s/d2002)*, Jurnal Hukum Internasional, Volume 2, Nomor 4 Juli 2005, hlm.778.

bangsa dan negara ke dalam lubang yang sama. Dalam kondisi yang demikian itu, memang tidak mudah bagi MPR untuk menentukan jalan pilihannya. Walaupun demikian, MPR harus tetap menentukan pilihan demi kebaikan bangsa dan negara ke depan. Satu hal yang pasti, penguatan terhadap kelembagaan MPR secara signifikan hanya bisa dilakukan dengan membongkar tembok besar bernama “konstitusi”, sehingga ikhtiar untuk mewujudkan hal itu hanya bisa dilakukan dengan jalan amendemen UUD 1945 kelima. Terakhir, perlu dicatat bahwa setiap sistem yang dipilih tentu memiliki kelebihan dan kekurangan, yang jelas ketika suatu sistem telah dipilih dan menjadi konsensus politik bangsa yang mengkristal dalam konstitusi, maka setiap stakeholder negara harus menjunjung tinggi dan mentaatinya, begitulah cara bernegara yang bermartabat.

Daftar Pustaka

- A.B. Kusuma. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit FH UI, 1994.
- Belardo Mega Jaya, dan Muhammad Rusli Arafat. “Universalism Vs Cultural Relativism dan Implementasinya dalam Hak Kebebasan Beragama di Indonesia.” *Pena Justicia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* Vol. 17, no. No. 1 (2017): 56–65.
- Ceswara, Dicky Febrian, dan Puji Wiyatno. “Implementasi Nilai Hak Asasi Manusia Dalam Sila Pancasila.” *Lex Scientia Law Review* Vol. 2, no. No. 2 (7 Desember 2018): 227–41.
- D Darmodiharjo. *Orientasi Singkat Pancasila*. Jakarta: PT. Gita Karya, 1988.
- Debora Sanur L. “Pengesahan Perppu tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang dalam Perspektif Politik.” *Majalah Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri*, Oktober 2017.
- Eko Riyadi. *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional, Dan Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Erika, dan Dewa Gede Sudika Mangku. “Politik Hukum Pancasila dalam Paradigma Nilai-Nilai Sosial Kultural Masyarakat Indonesia.” *Pandecta: Research Law Journal* Vol. 9, no. N1 (21 Juli 2014): 32–49.

- Faiq Tobroni. "Harmonisasi Nilai Pancasila dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi* Edisi 05 (Mei 2018): Hlm. 57-74.
- Habib Adji. "Hak Asasi Manusia Kaitannya dengan Struktur Sosial Masyarakat." *Unisia* Vol.31, no. No. 67 (2018): 62–66.
- Hendriane Namotemo. "Kajian Historis Kemunculan Dan Perkembangan Organisasi Masyarakat Di Indonesia." *Hibualamo : Seri Ilmu-Ilmu Sosial dan Kependidikan* Vol. 2, no. No. 2 (2018): 8.
- H.J. Steiner, dan P. Alston. *International human rights in context, law, politics, moral*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Indah Susilowati, Christina Maya. "Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Dan Kekerasan Atas Nama Agama Di Indonesia." *MASALAH-MASALAH HUKUM* Vol 45, no. No. 2 (19 April 2016): 93.
- "Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia Halaman all - Kompas.com." Diakses 30 November 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini.alasan.pemerintah.bubarkan.hizbut.tahrir.indonesia?page=all>.
- Kaelan. *Filsafat Pancasila: Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Paradigma, 2009.
- Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. *Pendidikan Pancasila untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan, 2016.
- Kunantiyorini, Anik. "Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum." *Pena Jurnal Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi* Vol. 26, no. No 2 (2014): 11.
- Luh Suryatni. "Pancasila Sebagai Ideologi Negara Dan Hak Asasi Manusia Dalam Menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia." *JURNAL ILMIAH HUKUM DIRGANTARA* Vol. 5, no. No. 1 (3 Juni 2014): 34–47.
- Mahkamah Agung. "Putusan Mahkamah Agung Nomor 27 K/TUN/2019." Mahkamah Agung, 2019. Hlm. 5.

Mahkamah Konstitusi. “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XVI/2018,” 2018. Hlm. 21, 205, 215.

———. “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XV/2017,” 2017. Hlm. 24.

MB. Miles, dan AM Huberman. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills: SAGE, 1992.

Notonagoro. *Pancasila Secara ilmiah Populer*. Jakarta: Bumi Aksara, 1994.

Nur Asmarani. “Teori Hak Asasi Manusia.” *Jurnal Hukum dan Masyarakat* Vol. 14, no. No. 1 (Januari 2015): 35.

Philip Alston, dan Franz Magnis Suseno. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.

Pranoto Iskandar. *Hukum HAM Internasional Sebuah Pengantar Konseptual*. Cianjur: IMR Press, 2010.

Rahman, Arif. “Paradigma Kritis Pancasila Dalam Dimensi Pendidikan Islam.” *Edukasia : Jurnal Penelitian Pendidikan Islam* Vol. 10, no. No. 1 (27 Maret 2015): 125–43.