

MATERI MUATAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN CARA MENEMUKANNYA

Rasji*

ABSTRACT

Resolutions of the People Consultative Assembly (the "MPR Resolutions") are one type of the forms of laws and regulations applicable in Indonesia. Although these resolutions have been recognized as such, it is still not clear as to what the substance of the MPR Resolutions should be. This article discusses various opinions as to the substance of the MPR Resolutions. The authors argues that there are four ways to review what the substance of the MPR Resolutions should be.

I. PENDAHULUAN

Istilah "Ketetapan MPR" telah dipergunakan untuk menunjuk suatu bentuk peraturan sejak masa MPRS, meskipun ketika itu sebutannya "Ketetapan MPRS". Istilah ini sudah menjadi istilah hukum, karena oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 istilah itu ditetapkan secara formal sebagai peraturan yang mengikat ke dalam dan ke luar MPR. Ini berarti, MPR yang akan datang juga akan tetap menggunakan istilah tersebut untuk menunjuk putusan yang sama.

Undang-undang Dasar 1945 tidak menyebutkan dengan tegas dan jelas bentuk peraturan yang bernama "ketetapan". "Walaupun demikian dapat ditemukan dasar hukumnya dalam Undang-undang Dasar 1945, yakni dalam Pasal-pasal 2, 3, dan 6."¹ Karena ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945 tersebut sekaligus mengandung kekuasaan MPR untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum, seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden, serta mengubah UUD 1945. *Keputusan-keputusan hukum ini diberi bentuk hukum tertentu.*² "Bentuk hukum yang dipergunakan bukanlah undang-undang dasar atau undang-undang, apalagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Karena, apa yang dibicarakan tersebut berkenaan dengan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu putusan sebuah lembaga negara yang berkedudukan di atas presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA, maka peraturan yang dipilih harus di atas undang-undang".³ Keputusan hukum MPR tersebut diberi nama

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta. Lulus sarjana hukum dari Universitas Tarumanagara tahun 1991 dan magister hukum dari Universitas Indonesia tahun 1997.

¹ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karja, 1985, hlm. 30.

² Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, Co. 1992, hlm. 31-32.

³ Sri Soemantri, *Op.Cit.*, hlm. 31.

Ketetapan. Karena dari kata "menetapkan" maka bentuk hukumnya adalah Ketetapan MPR.⁴ Dalam praktek, sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 1993, MPR (S) telah menetapkan delapan puluh enam ketetapan. Ini berarti dasar hukum Ketetapan MPR juga dapat ditemukan dalam *praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan*.⁵

Dari uraian di atas, penulis melihat bahwa Ketetapan MPR adalah suatu bentuk hukum yang sah, artinya mempunyai landasan yuridis walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit oleh UUD 1945 dan berlaku mengikat secara hukum. Karena itu, Ketetapan MPR dapat memuat atau membentuk suatu norma bagi sistem pengaturan negara di Indonesia. Masalahnya adalah apa yang menjadi materi muatan Ketetapan MPR dan bagaimana cara menemukannya?

II. KETETAPAN MPR SEBAGAI ATURAN DASAR NEGARA

Aturan dasar/pokok negara "(Staatsgrundgesetz)"⁶ adalah aturan yang mengatur negara dalam garis-garis besar, yang merupakan kerangka dasar mengenai apa yang harus diperbuat oleh bangsa dan negara (*framework of nation and state*)⁷ Indonesia. Aturan dasar negara dirumuskan dalam norma tunggal yang sangat abstrak, artinya norma yang hanya mengatur kehendak (*das sollen*) bangsa dan negara dalam garis besar, baik mengenai tujuan maupun kebijakan umum negara yang bersifat pokok lainnya dan norma itu belum diberi sanksi pidana atau pemaksa bagi pelanggarnya.⁸

Dalam negara-negara yang menganut paham konstitusi (*constitutionalisme*), aturan dasar negara dituangkan ke dalam konstitusi, *grondwet*, *verfassung*, atau UUD. Secara yuridis normatif konstitusional, aturan dasar negara Indonesia juga terdapat di dalam UUD 1945 (yang tertulis) dan Konvensi Ketatanegaraan Indonesia (yang tidak tertulis). Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 angka I alinea pertama:

Undang-undang Dasar suatu negara ialah sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di sampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

⁴ Bagir Manan, *Op.Cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. *Disertasi*, Jakarta: UI, 1990 hlm. 286.

⁷ Amiruddin Syarif, *Perundang-undangan, Jenis, Dasar, dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm. 26.

⁸ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan...*Op.Cit.*", hlm. 287.

Selain itu, hukum positif Indonesia juga menyatakan bahwa UUD 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, dan peraturan lain yang lebih rendah termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan.⁹ Ini berarti UUD 1945 selain aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) juga adalah peraturan perundang-undangan (*formelgesetz*). Apakah ini tidak menimbulkan kerancuan? Demikian pula, apakah tepat Ketetapan MPR dimasukan ke dalam peraturan perundang-undangan?

Menurut J.J. Rousseau, pembentukan peraturan negara yang mengikat warga negara dan penduduk secara umum (dari segi adresatnya) dan secara abstrak (dari segi hal yang diatur) beserta sanksi pidana dan sanksi pemaksanya, pada hakikatnya semua itu berasal dari fungsi legislatif yang bersumber pada *Volunte General*.¹⁰

Hans Nawiasky mengatakan bahwa norma hukum negara yang berasal dari fungsi legislatif adalah *formelgesetz*.¹¹ (UU formal, maksudnya setiap jenis hukum yang dibentuk oleh lembaga pembentuk UU dan nama peraturannya adalah UU, bukan dimaksud kebalikan dari UU material). Hal ini sesuai dengan pengertian legislatif, yaitu kekuasaan negara membentuk UU. Norma peraturan ini mempunyai adresat yang lebih jelas (individual) dan hal yang diatur lebih bersifat tertentu (konkret) dibandingkan dengan aturan dasar negara. Karena itu, penerapan sanksi pidana dan pemaksa atas pelanggaran norma tersebut sudah dapat dilakukan.

Ketetapan MPR, misalnya Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum hanya menafsirkan secara garis besar bagaimana cara pengisian anggota DPR dan MPRRI, karena Pasal 2 dan Pasal 19 UUD 1945 hanya menyebutkan lembaga negara MPR dan DPR dan tidak menentukan cara pengisian keanggotaannya. Secara garis besar, ketetapan itu menetapkan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan azas kedaulatan rakyat, berdasarkan Demokrasi Pancasila, dan dilakukan dengan pemungutan suara (Pasal 1); diselenggarakan lima tahun sekali (Pasal 2); diikuti oleh tiga orsospol yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan diselenggarakan oleh Presiden/Mandataris MPR (Pasal 3); Jumlah anggota MPR dan DPR disesuaikan dengan jumlah penduduk dan perkembangan keadaan daerah (Pasal 4); anggota MPR terdiri atas anggota DPR ditambah utusan daerah yang dipilih oleh DPRD Tk. I, utusan dari orsospol dan Golkar ABRI, serta utusan golongan

⁹ Indonesia, *Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Lampiran II.A.

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti, Jakarta: UI, 1992, hlm. 21.

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan.... *Op. Cit.*"

(Pasal 5); anggota DPR terdiri atas anggota dari orsospol peserta pemilu dan anggota Golkar yang diangkat (Pasal 6); Masa jabatan keanggotaan MPR dan DPR adalah lima tahun (Pasal 7); Pelaksanaan ketetapan ini dengan UU (Pasal 8). Dari isi ketetapan tersebut terlihat bahwa adresat norma secara langsung ditujukan kepada Presiden/mandataris MPR dan secara tidak langsung mengikat semua rakyat Indonesia, dan hal yang diaturinya masih sangat abstrak yaitu berkisar pengertian, dasar, dan asas-asas pemilu; penentuan organisasi peserta pemilu; penyelenggaraan pemilu; komposisi keanggotaan MPR dan DPR serta masa jabatannya. Di sini sangat sulit untuk diberikan sanksi pidana dan sanksi pemaksa, karena siapa dan hal apa yang akan dikenai sanksi tersebut masih tidak jelas. Mengingat hal demikian, maka ketetapan ini menghendaki diatur lebih lanjut dengan UU tentang Pemilu. Di sanalah aturan dasar pemilu diatur lebih lanjut, lebih rinci dan dijabarkan. Siapa yang dapat dinyatakan melanggar atau melakukan kejahatan dan jenis sanksi pidana atau pemaksanya dapat dinyatakan dengan jelas, karena adresat dan hal yang diaturinya sudah lebih jelas, lebih konkret atau tertentu. Meskipun demikian, dalam Ketetapan MPR di atas dimungkinkan adanya sanksi apabila presiden melanggar ketetapan tersebut (yang hakikatnya melanggar) garis-garis besar daripada haluan negara. Namun sanksinya adalah sanksi politik, bukan sanksi pidana atau pemaksa, misalnya mendapat memorandum I dan II dan kemudian pencabutan mandat oleh MPR melalui Sidang Istimewa MPR.

Karena Ketetapan MPR hanya mengatur dalam garis-garis besar atau "haluan-haluan negara dalam garis besar,"¹² wewenang pembentukannya bukan bersumber pada wewenang legislatif melainkan wewenang konstitutif dan dimungkinkan adanya sanksi berupa sanksi politik, maka secara teoritis, apa yang dikemukakan oleh Amiruddin Syarif dan A. Hamid S. Attamimi bahwa Ketetapan MPR tidak tepat dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan melainkan sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) bersamaan dengan Batang Tubuh UUD 1945 mengandung kebenaran.¹³

Secara yuridis normatif, pendapat di atas dihadapkan kepada suatu problema, karena Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang sekarang masih berlaku, menempatkan Ketetapan MPR ke dalam peraturan perundang-undangan sedangkan isinya hanya mengatur aturan negara dalam garis besar. Meskipun demikian, pendapat di atas juga mempunyai dasar pertimbangan yuridis, di samping dasar pertimbangan teoritis sebagai alasan pembenar. Dasar pertimbangan yuridis dimaksud adalah Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978. Kedua ketetapan tersebut menyatakan bahwa Ketetapan

¹² Rasji, "Fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Pengaturan Negara Indonesia," *Tesis*, Jakarta: UI, 1997, hlm. 197.

¹³ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan...Op.Cit.", hlm. 289. Conf. Amiruddin Syarif, *Op.Cit.*, hlm. 23. Conf. Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia, 1995, hlm. 205.

MPRS No. XX/MPRS/1966 masih tetap berlaku, namun perlu disempurnakan. Apa dan bagaimana yang harus disempurnakan, kedua Ketetapan MPR tersebut tidak memberi keterangan yang jelas. Karena itu, dengan landasan yuridis dan dasar pertimbangan teoritis di atas, maka akan lebih tepat apabila penyempurnaan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ditujukan juga kepada perubahan penggolongan UUD 1945 dan Ketetapan MPR dari peraturan perundang-undangan (*Formellgesetz*) menjadi aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*), sedangkan UU dan peraturan lain di bawahnya masih digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, eksistensi Ketetapan MPR sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) mendapat legitimasi yuridis dan teoritis.

III. MATERI MUATAN KETETAPAN MPR DAN CARA MENEMUKANNYA

A. Materi Muatan Ketetapan MPR

Istilah "materi muatan", pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi, pada tahun 1979. Ketika itu, beliau membuat kajian mengenai "materi muatan peraturan perundang-undangan".¹⁴ yang memperkenalkan istilah itu sebagai pengganti dari kata "het onderwerp" (Belanda, yang diucapkan J.R. Thorbecke "het eigenaardig onderwerp van wet").¹⁵ Beberapa sarjana lain, menterjemahkan kata "het onderwerp" dengan istilah "materi" saja atau "hal yang diatur". Dalam tulisan ini, penulis meminjam istilah A. Hamid S. Attamimi dan mengikuti istilah yang dipergunakan Sri Soemantri,¹⁶ yaitu menggunakan istilah "materi muatan Ketetapan MPR".

Materi muatan adalah materi yang harus dimuat/dituangkan ke dalam sesuatu. Jika merujuk kepada materi muatan Ketetapan MPR berarti materi yang harus dimuat/dituangkan ke dalam Ketetapan MPR. Secara yuridis formal tidak ada peraturan yang menentukan materi muatan Ketetapan MPR. Karena itu, muncul beberapa pendapat yang mencoba memberi penjelasan mengenai persoalan tersebut, seperti dikemukakan penulis di bawah ini.

Apabila penulis melihat ketentuan-ketentuan UUD 1945, terdapat empat hal yang dapat ditetapkan oleh MPR, yaitu: UUD, GBdrpdHN (Pasal 3), pengangkatan presiden dan wakil presiden (Pasal 6), dan mengubah UUD (Pasal 37). Dari empat hal tersebut, hal yang pertama dan keempat masih menimbulkan persoalan, apakah pengertian menetapkan

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan", *Majalah Hukum dan Pembangunan*, No. 3 tahun 1979, hlm. 282.

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan...Op.Cit.", hlm. 194.

¹⁶ Sri Soemantri, *Ketetapan MPRS (SI)...Op.Cit.*, hlm. 38 dan 54, Beliau menggunakan istilah "materi muatan ketetapan MPR".

UUD dan mengubah UUD berarti Ketetapan MPR dapat memuat UUD dan hal-hal tentang perubahan UUD?

Terhadap persoalan ini, H.M. Djafar Sidiq¹⁷ dan Ahmad Roestand¹⁸ berpendapat bahwa: dalam hal menetapkan UUD dan perubahan UUD, MPR dapat menuangkannya dalam bentuk Ketetapan MPR tentang UUD dan Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD. Karena keduanya, sebagaimana dengan Ketetapan MPR lainnya adalah ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Karena itu pula mereka berpendapat bahwa: Ketetapan MPR dapat mengatur/memuat:

1. Hal-hal yang diperintahkan dengan tegas oleh UUD 1945 untuk ditetapkan oleh MPR;
2. Hal-hal yang bersifat pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 meskipun tidak dengan tegas diperintahkan untuk ditetapkan oleh MPR;
3. Hal-hal yang bersifat aturan dasar/pokok negara, yang belum diatur dalam UUD 1945; dan
4. Segala hal yang menurut MPR perlu ditetapkan ke dalam ketetapan MPR.

Dari pendapat tersebut, penulis melihat bahwa: mereka menganggap Ketetapan MPR dapat sederajat dengan UUD 1945 yaitu Ketetapan MPR yang memuat UUD atau perubahan UUD (materi muatan UUD angka 3 dan 4), dan dapat lebih rendah dari UUD 1945 yaitu ketetapan yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 baik yang tegas-tegas maupun tidak tegas-tegas diperintahkan (materi muatan UUD angka 1 dan 2), bahkan dapat berderajat di bawah ketetapan MPR lain karena mengatur segala hal-hal (materi muatan) meskipun lebih rendah dari materi muatan Ketetapan MPR (materi muatan UUD angka 4). Menurut penulis, pendapat ini menimbulkan kerancuan kedudukan Ketetapan MPR dan menimbulkan masalah hukum yakni bertentangan dengan hukum positif yang menempatkan "Ketetapan MPR di bawah UUD 1945",¹⁹ bahkan Ketetapan MPR yang mengatur hal-hal yang belum diatur oleh UUD 1945 berarti telah mengubah ketentuan UUD 1945.

Sudaryanto²⁰ berpendapat, bahwa dalam hal menetapkan UUD dan perubahan UUD, MPR memungkinkan menetapkan dalam bentuk UUD dan UUD Perubahan atau Ketetapan MPR tentang UUD dan Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD, bahkan apapun nama dan modelnya yang penting ditetapkan oleh MPR. Mengubah UUD harus diartikan menghapus dan mengganti ketentuan UUD 1945 dengan ketentuan lain (baru) dan diperlukan syarat quorum sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 37 UUD 1945 dan Ketetapan MPR tentang Referendum. Karena jika ketentuan di dalam UUD 1945 tidak dihapus atau

¹⁷ Rasji, *Op.Cit.*, hlm. 200.

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ Indonesia, *Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966...Op.Cit.*

²⁰ Rasji, *Op.Cit.*, hlm. 201.

diganti maka tidak terjadi perubahan UUD 1945 meskipun isinya telah diubah oleh Ketetapan MPR. Apabila penetapan dan perubahan UUD dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR, maka Ketetapan MPR tersebut kedudukannya di atas Ketetapan-Ketetapan MPR lainnya, karena yang harus dilihat adalah isinya yaitu UUD-nya. Selanjutnya, dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang harus ditempatkan adalah UUD atau UUD Perubahannya, bukan Ketetapan MPR. Karena dengan demikian, menurutnya, Ketetapan MPR tetap berada di bawah UUD. Berdasarkan hal tersebut, beliau berpendapat bahwa Ketetapan MPR dapat memuat/mengatur segala hal yang menurut MPR perlu ditetapkan dengan ketetapan MPR. Menurut penulis, pendapat ini berusaha mempertahankan kedudukan UUD di atas Ketetapan MPR, namun ia tidak konsisten, karena di satu sisi Ketetapan MPR tetap ditempatkan di bawah UUD namun di sisi lain Ketetapan MPR dapat berisi/memuat UUD, yang berarti menempatkan Ketetapan MPR sederajat dengan UUD.

H. Darussamim A.S.²¹ berpendapat, bahwa dalam hal menetapkan UUD, MPR harus menuangkannya ke dalam bentuk UUD atau Hukum Dasar Negara Republik Indonesia atau Konstitusi Negara Republik Indonesia. Kemudian dalam hal mengubah UUD, MPR dapat menuangkannya ke dalam Perubahan UUD atau Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD, atau Perubahan Hukum Dasar Negara Republik Indonesia atau Perubahan Konstitusi Negara Republik Indonesia. Berdasarkan pemikiran tersebut, mengenai materi muatan Ketetapan MPR, beliau sependapat dengan pendapat H.M. Djafar Sidiq dan Ahmad Roestand di atas, sepanjang hanya mengenai pokok-pokoknya dan tidak bertentangan atau menyimpang dari UUD 1945. Pengertian tidak bertentangan atau menyimpang dari UUD 1945 adalah tidak berbeda dengan yang tertera dalam UUD 1945 dan tidak termasuk menambah yang belum diatur oleh UUD 1945.

Menurut penulis, pendapat H. Darussamin A. S. konsisten dengan bentuk hukum UUD: Konstitusi/Hukum Dasar Negara dan kedudukannya di atas Ketetapan MPR, serta materi muatan UUD hanya dapat ditetapkan dan diubah dalam/oleh UUD. Namun beliau tidak konsisten mengenai bentuk hukum dari perubahan UUD, mengartikan perubahan UUD terlalu sempit, dan tidak tepat menempatkan materi muatan yang belum diatur oleh UUD 1945 ke dalam Ketetapan MPR, yang seharusnya menjadi materi muatan UUD, yang harus dimuat di dalam UUD Perubahan.

Menurut Bagir Manan, "Ketetapan MPR (S) adalah bentuk keputusan lembaga negara yang tidak dapat dijumpai pada negara-negara lain. Ia memiliki materi muatan sendiri".²² Mengenai materi muatan ini, beliau mengatakan bahwa:

²¹ *Ibid.*, 202.

²² Bagir Manan, "Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan," *Makalah*, Penataran Dosen PLKH, Jakarta: Nopember, 1994, hlm. 24.

MPR tidak dapat melampaui ketentuan-ketentuan yang tertera dalam UUD 1945. Apabila sesuatu hal oleh UUD 1945 ditetapkan diatur dengan undang-undang maka MPR tidak boleh mengaturnya. Begitu pula halnya terhadap hal-hal lain yang sudah secara tegas diatur dalam UUD 1945. MPR tidak dapat melakukan penyimpangan dengan alasan kekuasaan tertinggi ada di tangan MPR".²³

Dengan kata lain, menurut P.J. Suwarno MPR hanya secara garis besar penjabaran lebih lanjut pasal-pasal UUD 1945.²⁴

Selain beberapa pakar di atas, Sri Soemantri mengatakan:

...Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memang berkedudukan di bawah Undang-undang Dasar 1945, walaupun keduanya ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dilihat dari segi ini jelas, bahwa materi muatan kedua peraturan perundang-undangan itu berbeda dan harus dibedakan...Telah dikemukakan, bahwa setiap konstitusi atau undang-undang dasar yang ada di dunia pada dasarnya berisi tiga macam materi muatan, yaitu: a). jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b). susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; c). pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental...Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat mengatur materi muatan tersebut...materi muatan yang diatur dan akan diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 atau yang diperintahkan oleh Undang-undang Dasar 1945.²⁵

Selanjutnya, beliau menyatakan bahwa Ketetapan MPR juga dapat mengatur materi muatan diluar yang diperintahkan oleh UUD 1945. Beliau memberi contoh beberapa materi muatan yang telah diatur oleh Ketetapan MPR (S) sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 1983, sebagai berikut:

- a. pengaturan tentang pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mufakat...;
- b. pengukuhan Surat Perintah 11 Maret 1966...;
- c. pengaturan landasan yang harus digunakan dalam pemilihan umum...;
- d. pengaturan tentang landasan Politik Luar Negeri Republik Indonesia...;
- e. pengaturan tentang pengertian mandataris MPR (Sementara)...;
- f. pengaturan tentang peninjauan kembali ketetapan MPR Sementara;
- g. pengaturan tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif di luar ketetapan MPR (Sementara) yang tidak sesuai dengan UUD 1945;
- h. pengaturan tentang partai politik, organisasi massa dan organisasi lainnya;
- i. pengaturan tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan negara;

²³ Bagir Manan, *Dasar...Op.Cit.*, hlm. 34-35.

²⁴ Rasji, *Op.Cit.*, hlm. 207.

²⁵ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S)...Op.Cit.*, hlm. 54-55.

- j. pengaturan tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, kecuali yang berkenaan dengan syarat-syarat calon Presiden dan Wakil Presiden;
- k. pengaturan pertanggungjawaban Presiden;
- l. pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden;
- m. pengaturan tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila;
- n. pengukuhan penyatuan wilayah Timor Timur ke dalam Negara Republik Indonesia.²⁶

Dari beberapa pendapat di atas, penulis melihat bahwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR berbeda kedudukan dan materi muatannya, meskipun keduanya ditetapkan oleh MPR. Kedudukan UUD adalah di atas Ketetapan MPR dan materi muatan ketetapan MPR adalah pelaksanaan materi muatan UUD 1945 baik yang dengan atau tidak tegas diminta ditetapkan MPR. Ini berarti tugas menetapkan UUD dan mengubah UUD tidak dapat dituangkan ke dalam bentuk Ketetapan MPR, melainkan dalam bentuk UUD dan UUD Perubahan/Perubahan UUD. Karena itu, keduanya mempunyai kedudukan dan materi muatan di atas UUD.

B. Cara Menemukan Materi Muatan Ketetapan MPR

Dengan mengkaji beberapa pendapat di atas, dan berdasarkan penelitian terhadap bahan-bahan pustaka, penulis berpendapat bahwa untuk menemukan materi muatan Ketetapan MPR diperlukan empat cara. Keempat cara dimaksud adalah:

1. Menentukan sifat norma Ketetapan MPR.

Ketetapan MPR digolongkan ke dalam norma hukum "Staatsgrundgesetz (aturan dasar/pokok negara)" bersamaan dengan norma Batang Tubuh UUD 1945. Ini berarti sifat norma Ketetapan MPR adalah aturan dasar/pokok negara. Aturan dasar/pokok negara merupakan aturan negara dalam garis-garis besar²⁷ atau aturan bersifat pokok/ asas²⁸ atau aturan tentang kerangka dasar bangsa dan negara,²⁹ yang masih berbentuk norma tunggal dan belum boleh diberi sanksi pidana dan pemaksa.³⁰ Persamaan sifat norma hukum antara Batang Tubuh UUD dan Ketetapan MPR, selain karena hal-hal tadi, juga karena keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama. Dari sini penulis berpendapat bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah hal-hal yang bersifat aturan dasar/pokok negara. Untuk membedakan aturan

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Rasji, *Op.Cit.*

²⁸ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S)...Op.Cit.*, hlm. 55.

²⁹ Amiruddin Syarif, *Op.Cit.*, hlm. 26.

³⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum...Op.Cit.*, hlm 21.

dasar negara antara UUD dan Ketetapan MPR, maka aturan dasar dalam Ketetapan MPR harus dihubungkan dengan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan di Indonesia, sehingga dapat diketahui perbedaan kedudukan di antara keduanya.

2. Kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan di Indonesia

Undang-undang Dasar 1945 tidak menentukan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan di Indonesia. Kedudukannya baru ditetapkan oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yaitu dibawah UUD dan di atas UU/Perpu. Kedudukan ini membawa konsekuensi bahwa Ketetapan MPR tidak dapat melampaui atau menyimpang dari,³¹ tidak boleh mengatur materi muatan dari atau hanya sebagai pelaksana dari,³² tidak boleh bertentangan dengan,³³ atau hanya merupakan penjabaran dari,³⁴ atau hanya merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan UUD 1945. Hal ini sesuai dengan asas ilmu hukum yang menyatakan bahwa hukum (peraturan) yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum (peraturan) yang lebih tinggi.³⁵ Berdasarkan kedudukan ini, apabila terdapat Ketetapan MPR yang mengatur materi muatan UUD, maka hal itu merupakan penyimpangan konstitusional. Agar Ketetapan MPR tidak bertentangan, menyimpang, melanggar, melampaui, mengatur materi muatan UUD, atau agar dapat menjabarkan, melaksanakan atau mengatur lebih lanjut ketentuan UUD, maka harus diketahui apa yang menjadi materi muatan UUD.

3. Mencari materi muatan UUD 1945.

Pengertian UUD sama dengan konstitusi, grondwet atau verfassung. Setiap UUD di dunia mempunyai materi muatan yang berbeda antara satu dengan yang lain. Secara teoritis, beberapa pakar mencoba memberi gambaran mengenai materi muatan UUD, seperti dikemukakan penulis di bawah ini.

Menurut James Brys, UUD berisi tentang pembentukan lembaga-lembaga negara yang permanen, fungsi-fungsinya dan batas-batas haknya, sedangkan menurut C.F. Strong UUD mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah). Kemudian, K.C. Whware mengatakan bahwa: "the Constituion needs to provide no more than the structure in general terms, of legislature, the executive, and the judiciary; the nature in broad outline of their nutual relations; and the nature of their relations to the community itself" (UUD pada dasarnya hanya mengatur masalah pokok mengenai: susunan umum negara, seperti pengaturan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisial; hubungan dalam garis besar antara kekuasaan-kekuasaan tersebut; dan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyatnya).

³¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar...Op.Cit.*, hlm. 35.

³² Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (Sj...Op.Cit.*, hlm. 54.

³³ Rasji, *Op.Cit.*, hlm. 209.

³⁴ P.J. Suwarno, *Loc.Cit.*

³⁵ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983, hlm. 67.

Berdasarkan hasil penelitiannya dan sejalan dengan beberapa pendapat tersebut di atas, Sri Soemantri menyimpulkan:

Pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu: *pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara; *kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan yang mental.³⁶

Kemudian, beliau mengatakan bahwa ketiga materi muatan UUD di atas juga terdapat di dalam UUD 1945. Ketiga kelompok materi muatan UUD 1945 adalah: adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, meliputi Pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan 34 UUD 1945; ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang fundamental, meliputi Pasal-pasal 1, 2, 4, 6, 7, 8, 16, 17, 18, 19, 23, 24, dan 25 UUD 1945; dan adanya pembagian dan pembatasan tugas yang bersifat fundamental, meliputi Pasal-pasal 3, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 32, 34, dan 37 UUD 1945. Selain apa yang telah disebut tadi, dalam konstitusi Indonesia ini masih terdapat pengaturan mengenai masalah yang tidak termasuk dalam tiga masalah pokok yang telah disebut terdahulu. Masalah yang dimaksud ialah tentang sumpah jabatan presiden dan wakil presiden (Pasal 9), tentang kewarganegaraan (Pasal 26), tentang agama (Pasal 29 ayat (1)), tentang kesejahteraan sosial (Pasal 33), tentang bendera dan Bahasa Indonesia (Pasal 35 dan Pasal 36), tentang Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.³⁷

Dari pendapat di atas, secara teoritis, segala hal yang menyangkut hak asasi manusia dan warga negara, susunan ketatanegaraan yang fundamental, dan pembagian serta pembatasan tugas ketatanegaraan yang fundamental adalah materi muatan UUD. Namun secara normatif positif, hal-hal tersebut hanya yang terdapat di dalam UUD 1945-lah yang menjadi materi muatan UUD Indonesia (UUD yang sedang berlaku yaitu UUD 1945). Di luar itu adalah bukan materi muatan UUD positif. Hal-hal yang di luar ketentuan UUD 1945 (materi muatan UUD yang bersifat teoritis) dapat menjadi materi muatan UUD Indonesia apabila hal itu dituangkan ke dalam UUD melalui perubahan UUD 1945. Dengan demikian, materi muatan UUD Indonesia adalah hal-hal sebagaimana yang terdapat di dalam UUD 1945.

4. Kewenangan MPR membentuk peraturan

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa UUD 1945 memberi wewenang kepada MPR untuk membuat putusan yang berkenaan dengan penetapan UUD, GB drpd HN, pengangkatan presiden dan wapres, dan perubahan UUD. Selanjutnya, melalui Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR, ia menambah wewenangnya sendiri yang berkenaan dengan putusan-putusan MPR yaitu: "membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh keputusan lembaga-lembaga negara lain.... memberi penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis...".³⁸

³⁶ Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 51.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 52-59.

³⁸ Indonesia, *Ketetapan MPR No. I/MPR/1988 tentang Peraturan Tata Tertib MPRRI*, Pasal 4 huruf a dan b.

Berkaitan dengan kewenangan di atas, Bagir Manan mengatakan bahwa: MPR tidak boleh mengatur hal-hal yang menurut UUD 1945 perlu diatur dengan UU.³⁹ Terhadap hal ini, terdapat dua hal yang perlu mendapat perhatian. Pertama, pengaturan lebih lanjut materi muatan tertentu dari UUD 1945 ke dalam UU, berarti MPR telah mengatribusikan pengaturan tersebut kepada lembaga legislatif sesuai dengan pandangan legislatif. Kedua, MPR berwenang memberi penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusannya sendiri, termasuk menafsirkan UUD 1945. Kedua hal tersebut bisa saja terjadi, artinya dimungkinkan dilakukan oleh MPR, karena apabila hal yang perlu diatur lebih lanjut dengan UU sudah cukup jelas, artinya tidak akan menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda, maka boleh diatur langsung dengan UU. Sebaliknya, apabila hal tersebut belum jelas, artinya perlu penafsiran yang jelas dan pasti, maka hal itu perlu ditafsirkan terlebih dahulu dengan Ketetapan MPR, setelah itu diatur dalam UU. Kedua hal demikian telah dilakukan dalam sistem pengaturan di Indonesia. Misalnya: Pasal 24 UUD 1945 ayat (1) menyatakan bahwa: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang". Berdasarkan pasal ini, lembaga legislatif berwenang membentuk UU tentang hal itu, maka dibentuklah UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sebaliknya, meskipun Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan MPR dan DPR diatur menurut UU, namun siapa anggota-anggota dan bagaimana cara pengisiannya, masih belum jelas, sehingga MPR harus membuat Ketetapan MPR tentang pemilu terlebih dahulu (misalnya Ketetapan MPR No. III/MPR/1988), yang selanjutnya dibentuk UU tentang Pemilu (misalnya UU No. 2 tahun 1983). Ini berarti UU tentang pemilu tidak dapat langsung dibentuk oleh legislatif.

Dari ketentuan tersebut di atas, penulis melihat bahwa MPR berwenang membuat putusan yang menafsirkan atau menjelaskan lebih lanjut putusan-putusannya sendiri, baik UUD, Ketetapan MPR maupun Keputusan MPR. Namun, karena "Keputusan MPR" hanya berlaku ke dalam, maka hal itu tidak mungkin dijelaskan melalui penafsiran oleh Ketetapan MPR. Dengan demikian, Ketetapan MPR hanya dapat memberi penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap UUD dan Ketetapan-ketetapan MPR lainnya.

Dari keempat cara menemukan materi muatan Ketetapan MPR di atas, penulis menyimpulkan bahwa: materi muatan Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan norma dasar/pokok negara, yang derajatnya lebih rendah dari materi muatan UUD 1945, yang bersifat pelaksanaan lebih lanjut dari materi muatan UUD 1945. Hal-hal tersebut mencakup sepuluh butir materi muatan Ketetapan MPR, yaitu meliputi:

1. Hak-hak asasi manusia dan warga negara, yang menyangkut:
 - a. persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan.
 - b. pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
 - c. kemerdekaan berserikat dan berkumpul.
 - d. kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan.
 - e. kemerdekaan memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaan masing-masing.

³⁹ Bagir Manan, *Dasar...Op.Cit.*, hlm. 35.

1. APBN, pengusulan RAPBN oleh pemerintah, penolakan usul RAPBN oleh DPR, dan penggunaan APBN tahun lalu oleh pemerintah.
- m. pemerintah memajukan kebudayaan nasional.
- n. perubahan, syarat perubahan dan putusan perubahan UUD oleh MPR.
4. sumpah jabatan presiden dan wakil presiden.
5. kewarganegaraan dan penduduk Indonesia.
6. Ketuhanan Yang Maha Esa.
7. kesejahteraan sosial, menyangkut:
 - a. perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan.
 - b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
 - c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
8. Bendera Negara dan Bahasa Negara Indonesia.
9. Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan UUD 1945.
10. Hal-hal yang telah ditetapkan dalam Ketetapan MPR, yang menurut MPR perlu dijelaskan/ditafsirkan dengan Ketetapan MPR.

Dari sepuluh butir materi muatan Ketetapan MPR tersebut di atas, apabila MPR berkehendak menetapkan sesuatu yang paling tidak menyangkut salah satu dari sepuluh butir materi muatan di atas, maka ia harus menuangkannya ke dalam Ketetapan MPR. Sebaliknya apabila ia berkehendak mengatur sesuatu di luar sepuluh butir di atas, maka ia harus menuangkannya ke dalam UUD Perubahan atau UUD yang baru yang menggantikan UUD 1945. Dari sini jelas bahwa materi muatan Ketetapan MPR dapat ditentukan batasnya dan dibedakan dari materi muatan peraturan lainnya.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa materi muatan Ketetapan MPR dapat ditentukan. Materi muatan tersebut dapat ditemukan melalui empat cara, yaitu: menentukan sifat norma Ketetapan MPR, menemukan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan di Indonesia, mencari materi muatan UUD 1945, dan melihat kewenangan MPR membuat peraturan. Materi muatan tersebut adalah hal-hal yang merupakan pengaturan negara dalam garis besar (aturan dasar negara), yang merupakan pelaksanaan atau pengaturan lebih lanjut dari materi muatan UUD 1945. Karena itu materi muatan Ketetapan MPR tidak boleh menyimpang, melampaui, atau meniadakan materi muatan UUD 1945.