

# FUNGSI KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM MENGANTISIPASI KEBUTUHAN HUKUM

Rasji\*

## ABSTRACT

At the beginning of March 1988, the People Consultative Assembly (hereafter MPR) of 1997/2002 will hold its sessions for the purpose of reviewing national objectives and formulating the Guidelines of State Policy (Garis-garis Besar Haluan negara), which is often referred to as an expression of the wish of the people. MPR is also given express power to amend the Constitution and to elect the President and Vice President of the Republic. In light of these important issues, development and promotion of the law in the law-abiding state of Indonesia including MPR decrees must be based on the 1945 Constitution. In the efforts to implement the Constitution of 1945 in all respects, MPR may have to intensify and improve the development of national law in the framework of the 1945 Constitution. In addition to those efforts, MPR should continue the steps taken to draw up the law in accordance with the 1945 Constitution while paying attention to the growing legal awareness within society in all aspects.

## I. PENDAHULUAN

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masa bakti tahun 1997 sampai dengan tahun 2002 telah terbentuk pada tanggal 1 Oktober 1997. Lembaga ini akan menjalankan kedaulatan rakyat, melalui Sidang Umum MPR mulai tanggal 1 sampai dengan 11 Maret 1998. Secara konstitusional, tugas yang akan dilaksanakannya meliputi: menetapkan undang-undang dasar (UUD) dan garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3); memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6); dan mengubah UUD (Pasal 37). Tugas-tugas tersebut akan ditetapkan dalam bentuk hukum UUD dan ketetapan MPR.

Banyak harapan yang digantungkan kepada tugas besar MPR tersebut, termasuk terbentuknya hukum yang dapat mengantisipasi perkembangan zaman. Hal ini karena sejalan dengan perkembangan kehidupan baik nasional maupun internasional, telah memunculkan aspirasi rakyat di berbagai aspek kehidupan, yang memerlukan legitimasi yuridis secara formal, misalnya, masalah hak azasi manusia, masalah demokrasi, masalah pembatasan periode masa jabatan presiden, masalah sistem pemilihan umum, dan sebagainya. Dengan demikian, diharapkan UUD atau Ketetapan

---

\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, lulus sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara (1991) dan magister hukum dari Universitas Indonesia (1997).

MPR yang akan ditetapkan dapat menjawab kebutuhan hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Terhadap UUD 1945, MPR telah bertekad untuk mempertahankan dan melaksanakannya dengan murni dan konsekuen, sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Kepada Pemerintah Mengenai Sumber Tertib Hukum Negara Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Dari sini, tampak masyarakat tidak ada harapan terhadap UUD untuk mengantisipasi kebutuhan hukum di atas. Karena itu, satu-satunya harapan di atas diletakan pada ketetapan MPR. Ini berarti berbagai ketetapan MPR tersebut harus mencerminkan hukum yang hidup dalam masyarakat pada masa kini dan yang akan datang.

Harapan di atas, dihadapkan pada suatu dilema yang ambivalen, yaitu di satu sisi, ketetapan MPR merupakan manifestasi dinamika yang hidup di dalam masyarakat (berdasarkan Penjelasan Umum UUD 1945), sedangkan di sisi lain, ketetapan MPR berada di bawah UUD, yang berarti ketetapan MPR berada dalam ruang lingkup, tidak boleh bertentangan, melampaui, atau mengubah UUD. Dari sini, tampak terdapat antinomi fungsi ketetapan MPR antara perubahan hukum (*law reform*) sesuai dengan dinamika masyarakat dan pelestarian hukum (*law protection*) sesuai dengan UUD 1945.

Dalam tata susunan peraturan, ketetapan MPR berada di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang (UU) atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Ini berarti ketetapan MPR mempunyai fungsi tertentu bagi UUD dan UU/Perpu, bahkan peraturan lain di bawahnya. Dengan demikian, bagaimana fungsi ketetapan MPR bagi UUD 1945, UU/Perpu dan peraturan lain di bawahnya, agar kebutuhan hukum masyarakat dapat diantisipasi, sehingga perkembangan kehidupan mendapat legitimasi secara formal?

## II. FUNGSI KETETAPAN MPR BAGI UUD 1945

Sesuai dengan kedudukannya di bawah UUD 1945, ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum yang lebih lemah dibandingkan dengan UUD 1945. Artinya, ketetapan MPR akan mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila materi muatan yang diaturnya sesuai dengan UUD 1945. Sebaliknya, ketetapan MPR akan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila materi muatannya tidak sesuai dengan UUD 1945. Di sisi lain, ketetapan MPR diharapkan mampu mengantisipasi dinamika

*FUNGSI KETETAPAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
DALAM MENGANTISIPASI KEBUTUHAN HUKUM*

masyarakat. Dari sini tampak bahwa antisipasi ketetapan MPR terhadap dinamika masyarakat tersebut masih dalam ruang lingkup UUD 1945.

Bagir Manan mengatakan bahwa: fungsi peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu: fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Fungsi ini meliputi fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme sistem hukum, dan kepastian hukum. Fungsi eksternal adalah keterkaitan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi ini meliputi fungsi: perubahan, stabilisasi, dan kemudahan.<sup>1</sup> Menurut beliau peraturan perundang-undangan mencakup pula ketetapan MPR, sehingga ketetapan MPR mempunyai fungsi tersebut.

Sesuai dengan pendapat di atas, secara internal pembentukan ketetapan MPR akan menciptakan subsistem kaidah, yang menyangkut penciptaan hukum di bawah UUD 1945, yakni ketetapan MPR; pembaharuan hukum yakni pembaharuan ketetapan-ketetapan MPR(S) yang sudah tidak sesuai dengan dinamika masyarakat; integrasi hukum yakni penyatuan beberapa penafsiran kaidah hukum sehingga tercipta interpretasi autentik; dan kepastian hukum. Secara eksternal, pembentukan ketetapan MPR akan memberi kemudahan bagi pembentuk peraturan di bawahnya, yakni UU atau (Perpu), peraturan pemerintah (PP), dan sebagainya, dalam mengartikan kaidah-kaidah hukum di atasnya. Sub-sistem hukum dan kemudahan pembentukan hukum oleh MPR masih dalam ruang lingkup ketentuan UUD 1945.

Pendapat di atas dapat menimbulkan persoalan apabila dihadapkan pada Penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan "oleh karena majelis permusyawaratan rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam 5 tahun majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari". Sesuai penjelasan tersebut, Ismail Sunny mengatakan bahwa MPR adalah lembaga supremasi. Lebih lanjut ia mengatakan:<sup>2</sup>

... lembaga yang mempunyai supremasi ditandai dengan dua ciri, yaitu: (1). adanya legal power dan (2) . no rival authority. Yang dimaksud dengan legal power adalah kekuasaan berdasarkan atas hukum, dan yang dimaksud dengan no rival authority

<sup>1</sup> Bagir Manan, "Fungsi dan meteri muatan Peraturan perundang-undangan", *Makalah*, Penataran dosen PLKH, Jakarta: Nopember 1994, hlm. 16-22.

<sup>2</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Taruna Jaya, 1968, hlm. 8

adalah baik seseorang maupun badan tidak ada hak untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskannya.

Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih juga menyatakan kekuasaan MPR itu tidak terbatas dan tidak ditentukan secara limitatif melainkan enunsiatif, artinya selain kekuasaan yang ditetapkan menurut pasal-pasal dalam Undang-undang Dasar 1945, MPR masih mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya.<sup>3</sup> Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, ketetapan MPR dapat mengatur segala hal, baik yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945 maupun bertentangan dengan UUD 1945, sehingga hukum yang diciptakannya dapat berada di dalam dan di luar ruang lingkup ketentuan UUD 1945.

Hal terakhir tadi di dukung oleh Sudaryanto,<sup>4</sup> H. Darussamin A.S.,<sup>5</sup> dan H.M. Djafar Sidiq<sup>6</sup>, yang berpendapat bahwa fungsi ketetapan MPR bagi UUD 1945 adalah:

- a. Menambah ketentuan UUD 1945, sepanjang belum belum diatur oleh UUD 1945;
- b. Mengurangi atau menghapus ketentuan UUD 1945 yang sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika masyarakat;
- c. Mengganti ketentuan UUD 1945 dengan ketentuan baru sesuai dengan dinamika masyarakat;
- d. Menyempurnakan ketentuan UUD 1945;
- e. Merinci, mengatur lebih lanjut, atau menjabarkan ketentuan UUD 1945;
- f. Menginterpretasikan ketentuan UUD 1945 yang masih belum jelas arti atau maknanya.

Dari semua fungsi di atas, Ahmad Roestandi<sup>7</sup> mengatakan bahwa fungsi pada huruf (a), (b), (c), dan (d) didasarkan kepada Pasal 37 UUD 1945.<sup>8</sup>

Dari fungsi ketetapan MPR bagi UUD 1945 di atas, penulis melihat ketetapan MPR menimbulkan ketidakpastian hukum. Karena tidak ada konsistensi hukum antar keduanya. Di satu sisi ketetapan MPR berada di bawah UUD 1945, yang konsekuensinya tidak dapat mengalahkan ketentuan UUD 1945, sedangkan di sisi lain ia mengalahkan ketentuan UUD 1945. Menurut penulis, fungsi-fungsi ketetapan MPR pada Huruf (a), (b), (c), dan

---

<sup>3</sup> Moh. Kusnardi & Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 44.

<sup>4</sup> Rasji, "Fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Pengaturan Negara di Indonesia, *Tesis*, Jakarta: Pascasarjana Ilmu Hukum UI, 1997, hlm. 221.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

(d) tersebut di atas mengakibatkan isi dan bunyi UUD 1945 menjadi lain. Ini berarti ketetapan MPR mengubah UUD 1945".<sup>9</sup> Dilihat dari ilmu hukum, ini tidak boleh terjadi, karena peraturan yang lebih rendah (ketetapan MPR) tidak boleh mengalahkan peraturan yang lebih tinggi (UUD 1945).<sup>10</sup> Adolf Merkel mengatakan "*das doppelte Rechtsanlitz*" (hukum berwajah ganda), artinya ke atas norma hukum bersumber dan berdasar kepada norma hukum yang ada di atasnya dan ke bawah ia menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum yang ada di bawahnya.<sup>11</sup> Demikian juga Hans Kelsen dalam teorinya "*Stufentheorie*", dan Hans Nawiasky yang mengembangkan teori Hans Kelsen, dalam "*theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung*" mengatakan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan bertingkat-tingkat. Norma yang lebih rendah dibentuk berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya.<sup>12</sup> Ini berarti ada konsekuensi hierarki normatif antara peraturan yang kedudukannya lebih rendah dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi.

Dilihat dari kualitas MPR dalam menjalankan kekuasaannya, bentuk-bentuk hukum yang ditetapkan MPR mempunyai kualitas berbeda. A. Hamid S. Attamimi mengatakan:

Pada pelaksanaan tugas dan fungsi menetapkan UUD, termasuk mengubahnya, MPR secara hierarkhis-normatif berada di atas UUD itu sendiri. Dalam hal ini MPR tidak tunduk kepada UUD, karena MPR bertindak sebagai konstituante, lembaga pembentuk UUD. Namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, MPR berada dalam ruang lingkup pelaksana UUD, sehingga secara hierarkhis-normatif tunduk kepada UUD yang ditetapkannya sendiri, sesuai dengan teori yang menurut peristilahan Jellinek disebut *Selbsbindungstheorie*. Demikian juga halnya ketika MPR melakukan pemilihan dan pengangkatan preasiden dan wakil presiden.<sup>13</sup>

Dari pendapat tersebut, ketika MPR menetapkan UUD atau mengubah UUD, kekuasaannya adalah tidak terbatas, dalam arti ia dapat mengatur segala hal ke dalam UUD atau UUD Perubahan. Selanjutnya, ketika MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, yang terbentuk dalam berbagai ketetapan MPR, kekuasaannya dibatasi atau tidak dapat

---

<sup>9</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 133.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 201 dan 203

<sup>11</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Translated by Anders Wedberg), New York: Russel & Russel, 1973, hlm. 23.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 123-124.

<sup>13</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, Jakarta: FH. UI., 1990, hlm. 136-137.

menetapkan segala hal karena dibatasi oleh UUD 1945.<sup>14</sup> MPR tidak dapat melampaui atau menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang tertera dalam UUD 1945 dengan alasan kekuasaan tertinggi ada di tangan MPR.<sup>15</sup> Materi muatan yang diatur atau akan diatur dalam ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan atau yang diperintahkan oleh UUD 1945.<sup>16</sup> Karena itu ketetapan MPR tidak boleh menambah (melampaui), meniadakan (menghapus), menyimpang, atau bertentangan dengan UUD 1945. Dengan kata lain, penulis berpendapat bahwa fungsi ketetapan MPR bagi UUD 1945 adalah:

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang bersifat rincian atau penjabaran, baik yang tegas-tegas atau tidak tegas-tegas meminta ditetapkan oleh MPR. Fungsi ini ditujukan kepada ketentuan (isi) UUD 1945 yang tidak memerlukan penafsiran, karena sudah mempunyai makna atau arti yang jelas;
2. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang bersifat interpretasi bagi yang masih belum jelas arti atau maknanya.

Dalam Bahasa Indonesia, kata “merinci” mengandung arti “menguraikan atau memecahkan kecil-kecil”.<sup>17</sup> “Menjabarkan” adalah “menerangkan (menguraikan) secara terperinci”.<sup>18</sup> Mengatur lebih lanjut artinya mengatur lebih panjang lebar atau seterusnya.<sup>19</sup> Dari pengertian ini, yang dimaksud mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang bersifat rincian atau penjabaran adalah menerangkan, menjelaskan, atau menguraikan ketentuan yang tersurat dalam UUD 1945 ke dalam ketentuan-ketentuan yang lebih kecil/terperinci/panjang lebar, namun masih dalam ruang lingkup norma yang sama. Dengan demikian, ketentuan di dalam UUD 1945 menjadi lebih jelas dan tidak menimbulkan salah perincian atau penjabaran oleh lembaga-lembaga negara atau lembaga pemerintah lainnya atau oleh masyarakat umum. Contoh ketetapan MPR yang berfungsi demikian antara lain Ketetapan MPR tentang GBHN, yang merinci/

---

<sup>14</sup> Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Bhakti, 1979, hlm. 23-24.

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indoneasia*, Jakarta: Ind-Hill.Co., 1992, hlm. 34-35.

<sup>16</sup> Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karja, 1985, hlm. 54-55.

<sup>17</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1987, hlm. 825-826.

<sup>18</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi 2, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, hlm. 392.

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 563. *Bandingkan: W.J.S. Poerwadarminta, Op.Cit.*, hlm. 563.

menjabarkan Pasal 3 UUD 1945; Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, yang merinci/menjabarkan Pasal 6 UUD 1945; Ketetapan MPR tentang Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR, yang merinci/menjabarkan Penjelasan Umum UUD 1945; dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang merinci/menjabarkan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 3, Pasal 4 Ayat (1), Pasal 5 Ayat (1) dan Ayat (2), dan ketentuan-ketentuan lain dari UUD 1945 mengenai sumber tertib hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia.

Penafsiran (interpretasi) dimaksud adalah pemberian arti atau makna terhadap suatu istilah atau perkataan tertentu, sehingga arti dan maknanya lebih jelas. Melalui ketetapan MPR yang bersifat penafsiran ini, istilah atau perkataan dalam UUD 1945 yang kurang jelas dijelaskan oleh lembaga yang berkompeten untuk itu yakni MPR. Dengan demikian, tidak terjadi salah tafsir oleh lembaga yang tidak berwenang. Contoh beberapa ketetapan MPR demikian, antara lain Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPRS, yang menafsirkan istilah "mandataris" yang tereantum dalam Penjelasan Umum UUD 1945; Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifestasi Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, yang menafsirkan garis-garis besar daripada haluan negara dalam Pasal 3 UUD 1945; Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan, yang menafsirkan menteri-menteri pembantu presiden, diangkat dan diberhentikan presiden, dan menteri-menteri memimpin departemen dalam Pasal 17 UUD 1945; Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum, menafsirkan cara pengisian keanggotaan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Ayat (1), dan Penjelasan Umum UUD 1945.

Jika dikaji, ketentuan UUD 1945 masih banyak istilah atau pernyataan yang perlu mendapat penafsiran oleh MPR. Istilah atau pernyataan dimaksud adalah:

1. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR [Pasal 1 Ayat (2)];
2. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan DPR sebagai perwakilan rakyat (Penjelasan Umum dan Pasal 19);
3. Garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3);
4. Orang Indonesia asli [Pasal 6 Ayat (1) dan Pasal 26 Ayat (1)];
5. Presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 8);
6. Presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian dengan negara lain (Pasal 11);

7. Keadaan bahaya (Pasal 12);
8. Duta dan konsul (Pasal 13);
9. Grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi oleh presiden (Pasal 14);
10. Menteri-menteri negara membantu presiden, dan memimpin departemen pemerintahan (Pasal 17);
11. Keuangan negara [Pasal 23 Ayat (4) dan (5)];
12. Pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan [Pasal 27 Ayat (2)];
13. Berserikat dan berkumpul (Pasal 28);
14. Agama dan kepercayaan dalam hubungannya dengan Ketuhanan Yang Maha Esa [Pasal 29 Ayat (1) dan (2)];
15. Pengajaran (Pasal 31);
16. Kebudayaan nasional (Pasal 32);
17. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, dan asas kekeluargaan [Pasal 33 Ayat (1)];
18. Menguasai hajat hidup orang banyak dan dikuasai oleh negara [Pasal 33 Ayat (2) dan (3)];
19. Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34);

Penafsiran terhadap beberapa istilah atau pernyataan di atas, sudah seharusnya dilakukan oleh MPR dan dituangkan ke dalam ketetapan MPR, untuk menghindari salah tafsir oleh lembaga-lembaga negara lain, bahkan oleh masyarakat umum, dalam melaksanakan UUD 1945.<sup>20</sup> Apalagi dengan perkembangan zaman atau kehidupan yang semakin kompleks, maka interpretasi konstitusional semakin diperlukan, sehingga aspek-aspek kehidupan dalam perkembangan tersebut mendapat keabsahan konstitusi.

### III. FUNGSI KETETAPAN MPR BAGI UU/PERPU DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAIN DI BAWAH-NYA

#### A. Fungsi Ketetapan MPR bagi UU/Perpu

Dalam Penjelasan Umum UUD 1945, dikatakan bahwa UUD dilaksanakan lebih lanjut oleh UU. Ini berarti, setiap ketentuan (materi muatan) yang ada dalam pasal-pasal UUD 1945 diatur lebih lanjut oleh UU. Sementara itu, setelah dilakukan analisis, penulis hanya menemukan 18 hal yang dinyatakan dengan tegas perlu diatur dengan UU. Ke-18 hal dimaksud terdapat dalam Pasal-pasal: 2 (1), 12, 16 (1), 18, 19 (1), 23 (1), 23 (2), 23

---

<sup>20</sup> Rasji, *Op.Cit.* hlm. 226.

(3), 23 (4), 23 (5), 24 (1), 24 (2), 25, 26 (1), 26 (2), 28, 30 (2), 31 (2). Selanjutnya, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 menempatkan ketetapan MPR di bawah UUD 1945 dan di atas UU/Perpu. Ketentuan-ketentuan tersebut menimbulkan persoalan mengenai hubungan pengaturan antara UUD dengan ketetapan MPR, UU dengan UUD, dan UU dengan ketetapan MPR. Hubungan pengaturan UUD dengan ketetapan MPR telah dikemukakan di atas.

Berkenaan hubungan pengaturan di atas, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 menyatakan:

Ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945... pelaksanaannya dilakukan dengan ketetapan MPR, undang-undang dan keputusan presiden. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang dan ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan keputusan Presiden. Undang-undang adalah untuk melaksanakan undang-undang dasar dan ketetapan MPR. Keputusan Presiden... untuk melaksanakan ketentuan undang-undang dasar, ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan pemerintah.<sup>21</sup>

Keputusan presiden dimaksud di atas adalah keputusan presiden yang bersifat mandiri, bukan keputusan presiden yang bersifat delegasian, karena keputusan presiden yang kedua adalah yang mengatur lebih lanjut peraturan pemerintah (PP).<sup>22</sup>

Ketetapan MPR melaksanakan pasal-pasal UUD 1945 dimaksud adalah mengatur lebih lanjut yang bersifat perincian, penjabaran, atau penafsiran pasal-pasal UUD 1945. Dengan demikian, meskipun pasal-pasal UUD 1945 menyatakan dengan tegas suatu hal ditetapkan/diatur dengan undang-undang, namun apabila hal yang dimaksud masih memerlukan penafsiran, maka hal itu harus diatur terlebih dahulu dengan ketetapan MPR, setelah itu diatur lebih lanjut dengan UU.

Sejalan dengan pemikiran di atas, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa: fungsi UU/perpu adalah :

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 yang tegas-tegas menyebutnya;
- b. Mengatur lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam UUD 1945, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya;

---

<sup>21</sup>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. B. 2.

<sup>22</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 246.

- c. Mengatur lebih lanjut ketentuan dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya;
- d. Mengatur secara umum ketentuan dalam ketetapan MPR, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya;
- e. Mengatur bidang materi konstitusi, seperti
  - Organisasi dan susunan lembaga tertinggi dan tinggi negara;
  - Tata hubungan antara negara dengan warga negara atau penduduk.<sup>23</sup>

Dari pendapat tersebut, terdapat UU yang dibentuk langsung berdasarkan UUD 1945 dan UU yang dibentuk berdasarkan ketetapan MPR.

Undang-undang yang dibentuk berdasarkan ketetapan MPR, pada hakikatnya mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945. Namun, karena ketentuan UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukannya tidak jelas, dalam arti materi muatan UU yang akan dibentuk tidak mempunyai landasan norma konstitusi (UUD 1945) yang jelas, maka ketentuan itu terlebih dahulu harus dijabarkan atau ditafsirkan oleh ketetapan MPR, yang selanjutnya diatur oleh UU. Ini berarti, UU tersebut tidak dapat dibentuk sebelum dibentuk ketetapan MPR yang memberi landasan konstitusi pembentukannya.

Sejak masa MPRS sampai dengan MPR masa bhakti 1993-1998, MPR(S) telah membentuk 86 ketetapan MPR(S). Dari jumlah tersebut, penulis menemukan 19 ketetapan MPR(S) yang memerintahkan dengan tegas perlu diatur lebih lanjut dengan UU. Materi muatan yang diperintahkan oleh ke-19 ketetapan MPR(S) tersebut mencakup dua macam, yaitu materi muatan yang diperintahkan dan yang tidak diperintahkan dengan tegas oleh UUD 1945 agar diatur dengan UU.

Contoh materi muatan yang diperintahkan dengan tegas oleh UUD 1945 agar diatur dengan UU, namun diatur terlebih dahulu dengan ketetapan MPR adalah:

1. Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan tulisan (Pasal 28), telah diatur terlebih dahulu dengan Ketetapan MPRS No. XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers. Ketetapan MPRS ini memerintahkan diatur lebih lanjut dengan UU, kemudian lahirlah UU No. 11 tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers.
2. Pembagian wilayah Indonesia ke dalam daerah besar dan daerah kecil (Pasal 18), telah diatur terlebih dahulu dengan Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah. Ketetapan MPRS ini menghendaki diatur lebih lanjut dengan

---

<sup>23</sup> A. Hamid S. Attamimi, Materi Kuliah Ilmu Perundang-undangan pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum UI, tanggal 15 Oktober 1992.

UU, maka lahirlah UU. No. 18 tahun 1968 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Contoh materi muatan yang tidak dengan tegas diperintahkan oleh UUD agar diatur dengan UU, tetapi telah diatur terlebih dahulu dengan ketetapan MPR adalah:

1. Cara pengisian anggota MPR dan DPR (Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 19 Ayat (1), yang kemudian ditetapkan oleh MPR dengan pemilihan umum (Misalnya, Ketetapan MPRS No.III/MPR/1983), yang kemudian dibentuk UU. No. 1 tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.
2. Cara mengubah UUD 1945 (Pasal 37), yang kemudian oleh MPR ditetapkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang selanjutnya diatur lebih lanjut oleh UU No. 4 Tahun 1985 tentang Referendum.

Data di atas menunjukkan bahwa ketetapan MPR membatasi kebebasan dan memberi kewenangan legislatif kepada pembentuk UU. Membatasi kebebasan pembentuk UU dalam arti pembentuk UU tidak boleh langsung mengatur sesuatu dalam UU, apabila landasan hukum dalam UUD 1945 masih belum atau tidak jelas atau tidak ditemukan. Sebaliknya ketetapan MPR memberi wewenang kepada pembentuk UU untuk mengatur sesuatu, setelah terlebih dahulu dibentuk ketetapan MPR yang menarik arti, makna, atau maksud sesuatu yang akan diatur melalui penjabaran, perincian, atau penafsiran ketentuan UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpendapat bahwa fungsi ketetapan MPR bagi UU/Perpu dalam mengantisipasi kebutuhan hukum adalah:

1. Menjadi dasar hukum pembentukan UU/Perpu selain dasar hukum UUD 1945, bagi pembentukan UU/Perpu yang landasan hukum konstitusinya jelas dan MPR telah mengaturnya lebih lanjut dalam ketetapan MPR;
2. Membatasi kewenangan pembentuk UU/Perpu bagi pembentukan UU/Perpu yang tidak mempunyai atau tidak jelas landasan hukum konstitusinya dan MPR tidak membentuk ketetapan MPR yang memberi landasan hukum yang bersifat penjabaran, perincian, atau penafsiran ketentuan UUD 1945;
3. Memberi wewenang kepada pembentuk UU/Perpu bagi pembentukan UU/Perpu yang tidak mempunyai/jelas landasan hukum konstitusi tetapi MPR menciptakan landasan hukum melalui ketetapan MPR yang bersifat penjabaran, perincian, atau penafsiran ketentuan UUD 1945.

## B. Fungsi Ketetapan MPR bagi Peraturan Perundang-undangan Lain di Bawahnya

Menurut Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945, peraturan perundang-undangan yang melaksanakan UU sebagaimana mestinya adalah peraturan pemerintah. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, PP ditempatkan di bawah UU/Perpu, yang selanjutnya diikuti oleh Keppres, Kepmen, Kepka LPND, Kepdirjen, Dept, Kepka Badan Negara, Perda Tk. I, Kep. Gubernur/KDH Tk. I, Perda Tk. II, dan Kep. Bupati/Walikota/KHD Tk. II.<sup>24</sup> Dengan demikian, yang dimaksud peraturan perundang-undangan lain di bawahnya adalah dari PP sampai dengan Kep. Bupati/Walikota/KDH Tk. II.

Sebagaimana di katakan di atas, ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar di bidang legislatif dilaksanakan dengan UU dan ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar di bidang eksekutif dilaksanakan dengan keputusan presiden. Ini berarti materi muatan ketetapan MPR dilaksanakan lebih lanjut oleh UU dan Keppres.

Berdasarkan hasil penelitiannya dalam rangka peyusunan Disertasi, A. Hamid S. Attamimi berkesimpulan bahwa Keppres dibedakan atas dua macam. Pertama, Keppres delegasi yaitu Keppres yang dibentuk oleh presiden untuk melaksanakan/mengatur lebih lanjut PP. Materi muatan Keppres ini adalah materi muatan PP yang dilimpahkan lebih lanjut kepada Keppres delegasi, sedangkan materi muatan PP adalah materi muatan UU yang dilimpahkan lebih lanjut kepada PP. Materi muatan UU adalah mengatur hal-hal:

- yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Tap MPR;
- yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD dan Tap MPR;
- yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
- yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
- yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
- yang mengatur pembagian wilayah/daerah;
- yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
- yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.<sup>25</sup>

Jadi Keppres ini mengatur materi legislatif limpahan dari UU yang sebelumnya telah dilimpahkan kepada PP. Kedua, Keppres mandiri

<sup>24</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan ..," *Op.Cit.*, hlm. 289-299. *Bandingkan:* Amiruddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm. 31-32.

<sup>25</sup> *Ibid.*

(atribusi) yaitu Keppres yang dibentuk oleh presiden dalam rangka melaksanakan kekuasaan pemerintahan yang diatribusikan oleh Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 dan ketetapan MPR kepada presiden.<sup>26</sup> Materi muatan Keppres ini adalah materi sisa dari materi muatan UU. Ini berarti, materi muatan Keppres mandiri adalah hal-hal selain sembilan butir materi muatan UU. Dengan demikian Keppres yang dimaksud melaksanakan ketetapan MPR adalah Keppres mandiri (atribusi), bukan Keppres limphan (delegasi) dari PP.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpendapat bahwa: fungsi ketetapan MPR bagi peraturan perundang-undangan lain di bawahnya adalah:

- a. Menciptakan kewenangan presiden untuk membentuk Keppres dalam tidak ditemukan dasar hukumnya dalam UUD 1945;
- b. Menjadi dasar hukum pembentukan Keppres mandiri, selain dasar hukum UUD 1945 yang telah mengaturnya secara jelas;
- c. Menjadi dasar hukum yang bersifat perincian, penjabaran, atau penafsiran ketentuan UUD 1945 yang menyangkut kekuasaan eksekutif (pemerintahan), yang masih belum atau tidak jelas arti, makna, atau maksudnya.

Berdasarkan fungsi tersebut, ketetapan MPR bermaksud menciptakan dan membatasi kekuasaan pemerintah di bidang pengaturan dengan keppres, artinya apabila hal-hal yang menyangkut kekuasaan eksekutif masih belum jelas arti, makna, atau maksudnya, atau tidak ditemukan dasar hukumnya di dalam UUD 1945, maka presiden tidak boleh mengaturnya melalui Keppres sebelum hal itu diatur terlebih dahulu dengan ketetapan MPR. Sebaliknya, apabila telah dibentuk ketetapan MPR mengenai hal tersebut, berarti presiden telah diberi wewenang untuk mengatur materi bidang eksekutif dengan Keppres.

Sebagai contoh hal di atas, Pasal 17 UUD 1945 hanya menyebutkan menteri-menteri negara sebagai pembantu presiden dan menteri-menteri negara itu memimpin departemen pemerintahan. Dalam praktik, muncul menteri muda, menteri koordinator, dan menteri-menteri negara yang tidak memimpin departemen pemerintahan. Selain itu muncul pula kepala lembaga pemerintah non departemen sebagai pembantu Presiden yang diatur dalam Keppres No. 44 tahun 1974. Menurut Ismail Saleh, hal itu bukan mengubah UUD tetapi pengembangan dan melengkapi UUD 1945 Pasal 17, karena fungsinya tetap sebagai pembantu presiden.<sup>27</sup> "Penjabaran pengertian

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 224, 231-246.

<sup>27</sup> Ismail Saleh, "UU 1945 tak Berubah, tetapi Dikembangkan Sesuai Kebutuhan," *Kompas*,

<sup>23</sup> Desember 1987.

Pasal 17 yang mengatur tentang menteri dapat disesuaikan dengan kebutuhan politik operasional".<sup>28</sup> "Ini diperkenankan, karena sifatnya melengkapi, dan yang penting tidak bertentangan dengan UUD 1945".<sup>29</sup> Berbeda dengan pendapat tersebut, Sri Soemantri mengatakan praktik ketatanegaraan yang membentuk menteri negara yang tidak memimpin departemen, menteri muda, dan menteri koordinator dalam rangka UUD 1945 merupakan bentuk perubahan pelaksanaan UUD 1945 melalui konvensi.<sup>30</sup>

Terhadap contoh di atas, penulis melihat adanya menteri-menteri negara yang tidak memimpin departemen, menteri muda, menteri koordinator, dan ka. LPND merupakan penambahan isi dan bunyi Pasal 17 UUD 1945. Hal ini berarti telah mengubah pasal tersebut. Karena itu, seharusnya hal itu diatur dalam UUD Perubahan. Namun, jika pengadaan pejabat-pejabat tersebut dianggap sebagai penjabaran atau penafsiran pengertian menteri sebagai pembantu presiden maka hal itupun tidak dapat diatur dalam Keppres secara langsung, melainkan paling tidak diatur terlebih dahulu dalam ketetapan MPR, yang selanjutnya presiden dapat mengatur lebih lanjut dengan Keppres. Pengaturan langsung hal tersebut dengan Keppres merupakan pelampauan kekuasaan presiden, karena telah mengatur materi muatan UUD 1945 atau ketetapan MPR.

Contoh lain, Pasal 13 1945 mengatur pengangkatan duta dan konsul oleh presiden. Dalam praktik, telah muncul duta besar, duta besar luar biasa, duta besar keliling yang diatur dengan keppres. Demikian pula mengenai perjanjian dengan negara lain yang berdasarkan Pasal 11 UUD 1945 harus diatur dengan persetujuan DPR, yang berarti dengan UU, dalam praktik oleh surat presiden nomor 2628 tahun 1960 kepada pimpinan DPRGR hal itu dibedakan atas dua macam. Pertama, hanya perjanjian dengan negara lain yang berkategori *treaty* yang diratifikasi dengan UU, sedangkan perjanjian dengan negara lain yang berkategori *agreement* cukup diratifikasi dengan keppres.<sup>31</sup> Hal-hal demikian, menurut penulis merupakan pelampauan wewenang presiden, karena apabila dikehendaki demikian, maka hal itu seharusnya diatur terlebih dahulu dalam Ketetapan MPR yang bersifat menjabarkan atau menafsirkan Pasal 13 dan Pasal 17 UUD 1945.

Selain bagi UU/Perpu dan Keppres mandiri, ketetapan MPR tidak berfungsi secara langsung kepada peraturan perundang-undangan lain di

<sup>28</sup> Padmo Wahyono dan Solly Lubis, "UUD 1945 Tidak Pernah Mengalami Perubahan," *Kompas*, 24 Desember 1987.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Padmo Wahyono, *Loc. Cit.*

<sup>31</sup> Ismail Saleh, *Loc. Cit.*

bawahnya  
mengatur  
terlebih  
yang leb  
UU atau  
ketetapan  
peraturan  
kebutuhan

#### IV. P

seca  
legitim  
bert  
nan  
jan  
me  
ur  
hu  
k  
d  
h

bawahnya. Karena, PP dan Keppres delegasi merupakan peraturan yang mengatur materi muatan delegasi dari UU yang sebelumnya didelegasikan terlebih dahulu kepada PP. Selanjutnya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya merupakan peraturan delegasi atau atribusi dari UU atau delegasi dari Keppres mandiri. Ini berarti secara tidak langsung ketetapan MPR memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk peraturan lain di bawah UU dan Keppres atribusi dalam mengantisipasi kebutuhan hukum.

#### **IV. PENUTUP**

Perkembangan kehidupan merupakan fenomena yang harus dijawab secara hukum. Ini agar perkembangan kehidupan tersebut mendapat legitimasi secara formal. Meskipun rakyat Indonesia melalui MPR telah bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, namun bukan berarti perkembangan kehidupan tersebut tidak mendapat jaminan hukum. Untuk itu ketetapan MPR telah mengambil fungsi menjembatani UUD 1945 dan UU/Perpu serta peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya dalam mengantisipasi kebutuhan hukum tersebut. Di sini ketetapan MPR berfungsi mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 baik beresifat perincian, penjabaran, atau penafsiran dan menjadi dasar hukum sumber kewenangan pembentukan peraturan di bawahnya. Dengan ketetapan MPR, UUD 1945 diupayakan kelestariannya dan tetap menjadi landasan konstitusi bagi setiap perubahan atau pembaharuan berbagai aspek kehidupan terus berlangsung, kecuali perubahan dan pembaharuan itu harus mengubah atau mengganti UUD 1945. Dengan ketetapan MPR pula, dapat dibentuk berbagai UU/Perpu dan peraturan perundang-undangan lain di bawahnya sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Mengingat fungsinya demikian, maka diharapkan Sidang Umum 1988 dapat melahirkan berbagai ketetapan MPR yang dapat mengantisipasi kebutuhan hukum sesuai dengan perkembangan aspirasi rakyat.