

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NO. IV/MPR/1983 TENTANG REFERENDUM

Yuli Indrawati



Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Dalam perkembangannya, pasal 2 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum telah membuat pergeseran terhadap ketentuan pasal 37 tersebut. Dengan demikian pengaturan materi perubahan Undang-Undang Dasar yang diatur dalam Tap MPR tersebut tidak sesuai dengan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 baik ditinjau dari kedudukan, wewenang dan fungsi MPR, maupun ditinjau dari tata susunan norma ketetapan MPR dan sistem norma hukum.

Negara Republik Indonesia, menganut asas kedaulatan rakyat dan kedaulatan tersebut terjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat 2 Undang-undang Dasar (UUD) 1945, yaitu:

"Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang (pasal 2 ayat 1 UUD 1945). Jadi dengan pasal ini, dengan ayat ini, panitia berkeyakinan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah-daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sehingga Majelis itu memang dianggap

Desember 1995

sebagai betul-betul penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan rakyat.¹

Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat itulah yang memegang haluan rakyat yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang tidak terbatas, maka sudah selayaknya MPR yang akan menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan kita mengingat dinamik, kehidupan, tumbuhnya masyarakat.² Kewenangan MPR tersebut secara nyata tercantum dalam pasal 3 UUD 1945, yaitu:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara".

A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa tugas dan fungsi MPR tersebut sebenarnya terdiri dari 2 bagian, yaitu:³

1. MPR selaku Konstituante menetapkan UUD, berfungsi menetapkan UUD termasuk mengubahnya;
2. Setelah UUD terbentuk, maka MPR terikat pada ketentuan dalam UUD yang telah dibentuknya (*selbstbindungstheorie* yang dikemukakan oleh Jellinek).

Sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 yaitu pasal 3 dan pasal 6 ayat 2, maka:

- a. MPR selaku Lembaga yang menetapkan Haluan Negara berfungsi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara;
- b. MPR selaku Lembaga yang memilih Presiden dan Wakil Presiden, berfungsi: memilih Presiden dan Wakil Presiden serta mengangkatnya.

Kewenangan MPR dalam menetapkan UUD diikuti dengan kewenangan untuk mengubah UUD, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 37 UUD 1945. Kewenangan ini yang seringkali terlupakan, bahkan dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum dalam pasal 2 dinyatakan bahwa:

"Apabila MPR berkehendak untuk merubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui Referendum".

¹ Muh. Yamin, *Naskah Perستapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid 1*, (Jakarta: Prapanca, 1959, Cetakan Kedua, 1971), hal. 242.

² *Ibid*, hal. 243.

³ A. Hamid S. Attamimi, *"Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara"* (Disertasi untuk memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum pada Universitas Indonesia, Jakarta, 12 Desember 1990), hal. 137-138.

Dengan demikian dapat terlihat dengan jelas bahwa kewenangan yang dimiliki MPR sebagaimana tercantum dalam pasal 37 UUD 1945 telah mengalami pergeseran.

Pergeseran kewenangan MPR inilah yang akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini.

1. Perubahan Undang-undang Dasar

Soekarno selaku Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada sidang tanggal 18 Agustus 1945 menyatakan:⁴

"..., bahwa UUD yang buat sekarang ini, adalah UUD Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna.

Tuan-tuan mengerti, bahwa ini adalah sekedar UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegroendwet".

Untuk itu dalam pasal 37 UUD 1945 diatur mengenai perubahan UUD yang secara jelas menyatakan:

- (1) Untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir;
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.

Jellinek membedakan perubahan UUD dalam dua hal, yaitu *Verfassungssanderung* dan *Verfassungswandlung*.⁵ *Verfassungssanderung* adalah perubahan UUD yang dilakukan dengan sengaja sesuai dengan apa yang ditentukan dalam UUD yang bersangkutan.⁶ Sedangkan *Verfassungswandlung* adalah perbuatan UUD dengan cara yang tidak disebutkan dalam UUD tersebut, tetapi melalui cara istimewa, seperti revolusi, coup d'etat,

⁴ Yamin, *Op. Cit.*, hal. 344.

⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan CV. Sinar Bakti, 1980), hal. 80.

⁶ *Ibid.*

convention, dan sebagainya.⁷

Perubahan UUD sangat penting mengingat bahwa UUD 1945 terdiri dari Pembukaan (Pancasila) yang memuat Cita Hukum (*rechtsidee*) bagi kehidupan rakyat Indonesia dan juga merupakan Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) bagi negara Republik Indonesia yang menjiwai Batang Tubuh UUD (Penjelasan Umum UUD 1945). Pancasila (Pembukaan UUD 1945) sebagai Norma Fundamental Negara dan sekaligus merupakan Cita Hukum merupakan tiang utama pembentukan negara kita.

Apabila negara diibaratkan sebagai rumah, maka jika akan diadakan suatu perubahan harus dilihat apakah hanya akan melakukan penambahan/perubahan dengan tiang utama tetap dipertahankan ataukah akan mengadakan perubahan secara menyeluruh. Dengan demikian jika akan melakukan perubahan UUD, maka perubahan tersebut harus dilakukan secara hati-hati, mengingat dalam pembukaan UUD terdapat tiang utama pembentukan negara. Oleh karena itu perlu ditetapkan tujuan dari perubahan tersebut, apakah perubahan hanya meliputi beberapa bagian yang tidak terkait secara langsung dengan pembukaan UUD (sebagai tiang utama) tanpa merubah tiang utamanya dan ketentuan dalam batang tubuh yang berkaitan erat dengan pembukaan tersebut; atau apakah dalam perubahan tersebut meliputi semua bagian termasuk pembukaan UUD, yang berakibat berakhirnya negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Oleh karena itu walaupun wewenang MPR untuk merubah UUD 1945 dicantumkan dalam pasal 37, tetapi perubahan itu hanya mungkin selama tidak merubah asas-asas UUD 1945 itu sendiri.⁸ Kalau MPR sampai mengganti asas-asas yang terdapat dalam UUD 1945, maka berarti MPR tidak lagi merubah akan tetapi mengganti UUD 1945.⁹

Pada tahun 1966, MPR Sementara dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPR/1966 telah menegaskan bahwa:

"Pembukaan UUD 1945 sebagai Pernyataan Kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan oleh karena itu tidak dapat

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hal. 181.

⁹ *Ibid.*

dirubah oleh siapapun juga, termasuk MPRS hasil pemilihan umum, yang berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD berwenang menetapkan dan merubah UUD karena merubah isi Pembukaan berarti Pembubaran Negara".

Dengan demikian terlihat jelas bahwa tujuan perubahan UUD harus ditetapkan pada awal dari adanya kehendak untuk merubah UUD. Jangan sampai tujuan yang ditetapkan berbeda dengan yang dilakukan, karena akibatnya akan fatal sekali bagi negara kita bahkan dapat mengakibatkan bubarnya negara Republik Indonesia. Dan dengan adanya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut berarti selama negara Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 masih berdiri, maka perubahan yang dapat dilakukan terhadap UUD 1945 hanya pada batang tubuh UUD 1945 yang tidak mempunyai kaitan secara langsung dengan Pembukaan (Pancasila).

2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setiap 5 tahun sekali rakyat secara nyata melaksanakan haknya sebagai pemegang kedaulatan untuk memilih anggota MPR melalui Pemilihan Umum. Tidak semua anggota MPR dipilih melalui Pemilihan Umum tersebut, karena keanggotaan MPR meliputi anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam MPR, sehingga MPR itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Dengan demikian dapat terlihat dengan jelas bahwa rakyat yang berdaulat menjelmakan dirinya dalam MPR.

Setelah MPR terbentuk, barulah ia menjalankan tugas dan fungsinya yaitu menetapkan UUD (pasal 3 UUD 1945). Di samping itu MPR juga mempunyai wewenang untuk mengadakan perubahan UUD sebagaimana tercantum dalam pasal 37 UUD 1945. Dengan demikian UUD 1945 mengatur, bahwa:

1. Pembentukan UUD oleh/menjadi wewenang MPR;
2. Perubahan UUD oleh/menjadi wewenang MPR.

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat merupakan penyelenggara negara yang tertinggi. Rakyat yang berdaulat telah terjelma secara utuh dalam MPR untuk melaksanakan tugas penyelenggaraan negara. Sebagai tugas awal dari penyelenggaraan negara, maka MPR membentuk

UUD. Sebagai lembaga yang membentuk, maka ia pulalah yang berwenang untuk merubahnya. Oleh karena itu tidak diperlukan adanya referendum untuk melakukan suatu perubahan terhadap UUD, karena:

1. MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia;
2. MPR adalah lembaga yang membentuk UUD, maka dia pula yang berwenang untuk merubahnya;
3. Pembentukan UUD-pun hanya dilakukan oleh MPR, maka perubahannya hanya perlu dilakukan oleh MPR.

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum (pasal 2) menyatakan bahwa:

"Apabila MPR berkehendak untuk merubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui Referendum".

Dengan demikian perubahan UUD atas kehendak MPR harus disetujui rakyat melalui referendum. Maka MPR sebagai penjelmaan rakyat yang berdaulat mempunyai dua kedudukan yang berbeda, yaitu:

1. Sebagai pembentuk UUD, MPR mempunyai wewenang untuk menjalankan kedaulatan rakyat;
2. Sebagai perubah UUD, MPR tidak mempunyai wewenang untuk menjalankan kedaulatan rakyat.
MPR hanya sebagai simbol tanpa ada kekuasaan untuk melaksanakan wewenang.

3. Tata Susunan Norma

Dalam sistem norma yang dinamik, Hans Kelsen mengajarkan, bahwa suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi; norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi; dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan (*presupposed, voorondersteld*) atau ditetapkan terlebih dulu (*vorausgesetzt*) keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri.¹⁰ Hans Kelsen menamakan norma tertinggi ini *Grundnorm, Basic Norm* (Norma Dasar).¹¹

Nawiasky mengatakan bahwa norma tertinggi dalam negara sebaiknya

¹⁰ Attamimi, *Op. Cit.*, hal. 358.

¹¹ *Ibid.*

tidak disebut *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, norma fundamental negara. Pertimbangannya adalah karena *Grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah, sedang norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, coup d'état, Putsch, Anschluss, dan lain sebagainya.¹²

Dalam ilmu tentang norma-norma hukum negara yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky, norma-norma tersebut dikelompokkan dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut:¹³

- Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- Aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*);
- Undang-undang (formal) (*formal Gesetz*); dan
- Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung dan Autonome Satzung*).

Jika ajaran tersebut diterapkan di Indonesia, maka akan dihasilkan:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila [Pembukaan UUD (Norma Fundamental Negara) 1945];
2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) : - Batang Tubuh UUD 1945
- Ketetapan MPR
- Konvensi Ketatanegaraan
3. *Formal gesetz* : Undang-undang
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* : Peraturan Pelaksanaan dan peraturan otonom.

Menurut Nawiasky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.¹⁴

Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yang memuat Cita Hukum (*rechtsidee*) bagi kehidupan rakyat Indonesia dan juga merupakan Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) bagi negara Republik Indonesia yang menjiwai Batang Tubuh UUD (Penjelasan Umum UUD 1945). Dengan demikian pendiri negara Republik Indonesia telah menetapkan Pancasila (Pembukaan UUD 1945) sebagai norma fundamental negara.

¹² *Ibid.*, hal. 358-359.

¹³ *Ibid.*, hal. 287.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 288.

Di bawah norma fundamental negara terdapat aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*). Norma ini biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi tertulis. Di Indonesia yang dimaksud dengan aturan dasar negara adalah Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan konvensi ketatanegaraan.

Berdasarkan *Selbstbindungstheorie*, Batang Tubuh UUD mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Ketetapan MPR, karena kewenangan pertama yang dilakukan oleh MPR adalah menetapkan UUD, untuk selanjutnya MPR mengikat diri dengan ketentuan dalam UUD yang dibentuknya yang antara lain mencantumkan kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dalam bentuk ketetapan MPR. Dengan demikian tergambar dengan jelas bahwa ketentuan dalam UUD membentuk Ketetapan MPR sehingga Ketetapan MPR berkedudukan di bawah Batang Tubuh UUD.

Dari segi hierarki atau tata susunan norma, maka norma yang dibentuk kedudukannya lebih rendah daripada norma yang membentuk dan karena itu norma tersebut tidak boleh bertentangan dengan norma yang membentuknya, yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi itu. Apa yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi bukan lagi merupakan pedoman dan bimbingan, sebagaimana halnya pada suatu asas hukum, melainkan sudah merupakan ketentuan yang harus diikuti oleh norma yang lebih rendah.¹⁵ Sebagai peraturan yang lebih rendah kedudukannya, ketentuan dalam Ketetapan MPR tidak boleh berubah, dalam arti mengurangi maupun menambah, bahkan tidak boleh menyimpangi ketentuan-ketentuan dalam peraturan yang lebih tinggi.

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum (pasal 2) telah membuat pergeseran terhadap ketentuan pasal 37 UUD 1945. Dengan demikian secara materi Ketetapan MPR tersebut tidak berwenang untuk mengadakan pergeseran kewenangan MPR untuk melakukan perubahan UUD. Ketetapan MPR hanya boleh menetapkan pengaturan secara teknis pelaksanaan perubahan tersebut, bukannya merubah ketentuan yang ada.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diperoleh beberapa hal, yaitu:

1. Pasal 3 UUD 1945 ditetapkan kewenangan MPR untuk membentuk UUD;

¹⁵ *Ibid.*

2. Pasal 37 UUD 1945 ditetapkan kewenangan MPR untuk merubah UUD;
3. Pasal 2 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum ditetapkan kewenangan untuk merubah UUD kembali pada rakyat;
4. Tujuan perubahan UUD harus ditetapkan secara hati-hati. Jangan sampai terjadi kekeliruan yang akan berakibat berubahnya negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945;
5. Lembaga yang berwenang untuk membentuk UUD juga berwenang untuk merubahnya;
6. MPR merupakan penjelmaan rakyat yang berdaulat secara utuh;
7. Materi muatan Ketetapan MPR tidak boleh mengurangi, menambah, ataupun bertentangan dengan Batang Tubuh UUD.

Merujuk pada hal-hal tersebut di atas, kiranya dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pengaturan mengenai materi perubahan UUD yang diatur dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum tidak sesuai dengan pasal 37 UUD 1945, baik ditinjau dari kedudukan, wewenang dan fungsi MPR, maupun ditinjau dari tata susunan norma Ketetapan MPR dan sistem norma hukum.

Daftar Pustaka

- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi untuk memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum pada Universitas Indonesia, Jakarta, 12 Desember 1990.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan CV. Sinar Bakti, 1980.
- Yamin, Muh. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid I*, Jakarta: Prapanca, 1959. Cet. Kedua, 1971.