

Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS NO. XX/MPRS/1966

Arifin. S. Tambunan
Universitas Pancasila Jakarta

Abstract

Due to political situation, the issuance of the Decree of the Provisional People Assembly No. XX/MPRS/1966 seemed to legitimize the Suharto's rezim. In this context, the Order Decree of March 11th. 1966 had been, in fact, invalid following the issuance of Tap No. IX/MPRS/1966. More significantly, as of February 22nd, President Soekarno issued a statement that he transferred the government administration to the mandate holder of the Tap No. IX?MPRS/1966. Therefore, it is questionable that the general Meeting (GM) of the people Assembly in 1973 and the following GMs did not, at all, touch upon the matter and they let the Tap No. XX to continuously exist.

Keywords: *Existence, political situation, Tap No. XX/MPRS/1966.*

Untuk memahami ketetapan MPRS No. XX/MPRS 1966, kita harus kembali ke suasana sewaktu Sidang Umum (SIUM) MPRS ke IV pada tahun 1966. SIUM ini berlangsung selama dua minggu di Istana Olah Raga Gelora Bung Karno di Senayan Jakarta dalam suasana tegang disertai demonstrasi dan pergolakan serta pertentangan antara dua blok yaitu blok yang anti Soekarno dan yang pro Soekarno. Permasalahan yang dihadapi oleh SIUM MPRS IV tergambar dari Bab dalam buku memoarnya Dr. A.H. Nasution yang diberinya judul *MPRS 1966 Menghindarkan Perang Saudara dan Memulihkan Kedaulatan Rakyat*.

Waktu itu dibentuk tiga komisi yaitu: komisi Ekonomi, komisi Politik dan komisi Sosbud. Sebagaimana telah diduga sebelumnya, tugas komisi politik yang paling sulit, tetapi ternyata bahwa komisi inilah yang paling produktif. Walaupun harus

melakukan sidang dalam suasana mencekam dan eksplosif, SIUM IV MPRS 1966 masih dapat menghasilkan 24 ketetapan dan sejumlah keputusan dan resolusi. Suatu rekor yang tak pernah tertandingi oleh sidang-sidang sebelum dan sesudahnya. Ketetapan-ketetapan yang dihasilkan berjumlah 24 buah yang terdiri dari sepuluh di bidang politik (Tap. No. IX, XI, XII, XIV, XV, XVIII, XXI, XXV dan XXVI), dua di bidang pemerintahan (TAP No. X dan XIII), dua mengenai peraturan perundang-undangan (TAP No. XIX dan XX), lima mengenai gelar dan sebutan (TAP No. XVI, XVII, XXIX, XXX dan XXXI), satu di bidang ekonomi (TAP No. XXIII), dan satu di bidang sosbud (TAP No. XXVIII). semua ketetapan itu bernafaskan pembaharuan dan bertujuan meluruskan kembali haluan negara di atas rel UUD 1945. Selain itu semua Ketetapan itu baru mendapat persetujuan setelah melalui perdebatan yang ramai sekali. (Tambunan, 1991).

MPRS pada waktu itu berpendapat bahwa sidang dilakukan dalam masa peralihan yang akan berakhir setelah Pemilihan Umum. (Laporan, 1972) SIUM MPR Tahun 1973 setelah Pemilu 1971, meninjau kembali seluruh Ketetapan-Ketetapan MPRS yang ada dan hasilnya adalah 6 buah Ketetapan. Dengan begitu SIUM MPR 1973 beranggapan bahwa masa peralihan di bidang hukum telah berakhir dan bahwa Orde Baru sudah mempunyai landasan kuat untuk membangun sistem hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Akan tetapi kalau diteliti Ketetapan-Ketetapan itu, maka akan ternyata bahwa asumsi itu kurang tepat, sebab masih ada tiga Ketetapan hasil SIUM MPRS 1966 yang belum sempat ditinjau kembali. Ketetapan itu adalah TAP No. XX/MPRS/1966 tentang *Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI*, TAP NO. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah negara Indonesia bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan dan mengembangkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dan TAP No. XIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Revolusi. Ketiga Ketetapan ini melalui TAP NO. V/MPR/1973 ini diperbaharui oleh TAP No. IX/MPR/1978 tanpa merubah isinya. Perintah TAP tidak pernah terlaksana, malahan SIUM-SIUM MPR yang kemudian sama sekali tidak menyinggungnya lagi.

Apakah dengan demikian ketiga TAP itu sudah dianggap benar sehingga tidak perlu ditinjau kembali. Masalah inilah, khususnya TAP No. XX/MPR/1966, yang hendak dibahas dalam tulisan ini.

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 menyebut Pancasila sebagai *sumber dari*

tertib atau tata hukum RI, tegasnya disebut Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dihubungkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang diuraikan oleh TAP itu timbul kesan seolah-olah MPRS menganut ajaran Hans Kelsen dengan *Grundnorm-* dan *Stufenbau da Recht-*nya, dan ajaran Hans Nawiasky dengan *Staatsfundamental Norm-*nya.

Kemudian pada tahun 1967 dalam Seminar Hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Prof. Drs. Notonegoro, SH memberikan uraian mengenai pelestarian Pancasila. Hal ini diulanginya kembali dalam Pidato Dies Natalis I Universitas Pancasila di Jakarta pada tanggal 18 Januari 1967. Dari uraiannya dapat diketahui bahwa dia menggunakan ajaran Hans Kelsen dan muridnya Hans Nawiasky sebagai dasar daripada pendapatnya (Notonegoro, 1970).

Dua puluh tiga tahun kemudian Prof. Dr. Abdul Hamid Saleh Attamimi, SH dalam disertasinya menyoroti sistem perundang-undangan Indonesia dengan menggunakan teorinya *Hans Nawiasky* (Hamid, 1990).

Hal-hal tersebut menimbulkan persoalan apakah betul bahwa sistem hukum negara RI dipengaruhi atau didasarkan kepada teorinya Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Teori Hans Kelsen

Teori Hans Kelsen dikembangkan dari hal-hal berikut (Howard, 1972):

1. Dia berangkat dari proposisi bahwa suatu teori hukum adalah mengenai hukum sebagaimana *adanya* dan bukan sebagaimana *seharusnya*. Menurut Kelsen hukum terdiri dari *ought propositions* atau *norma-norma*.
2. Suatu teori hukum harus dibedakan dari hukum itu sendiri. Fungsi dari teori

- hukum adalah untuk mengorganisasikan aturan-aturan hukum yang sangat banyak dan kompleks itu ke dalam suatu pola yang teratur.
3. Suatu teori hukum harus bersifat *umum* (*general theory*) dan uniform dalam arti bahwa dapat diterapkan pada semua waktu dan di semua tempat. Karena bersifat umum, maka teori hukum harus bebas dari hal-hal yang bersifat etika, politik, sosiologi, sejarah dan sebagainya. Itulah sebabnya teorinya disebut sebagai teori murni hukum (*Reine Rechtslehre*).
 4. Suatu tata hukum atau *tertib* hukum adalah sistem norma. Tidak dapat dikatakan apakah suatu norma *benar* atau *tidak benar*, yang dapat dikatakan adalah bahwa suatu norma *berlaku* atau *tidak berlaku*. Dapat berlakunya atau validitas suatu norma ditentukan oleh norma yang lebih tinggi tingkatannya yang memerintahkan pembentukan norma tadi dan validitas norma yang lebih tinggi itu pada gilirannya ditentukan oleh norma yang tingkatannya lebih tinggi lagi. Begitulah seterusnya sampai tiba pada norma yang tertinggi tingkatannya karena tidak ada lagi norma lain di atasnya. Norma-norma itu merupakan suatu kesatuan karena sumber validitasnya adalah sama, yaitu norma tertinggi tadi yang disebut *norma dasar* (*Grundnorm*, *fundamental norm*).
 5. Jadi, hukum dikonsepsikan sebagai proses konkretisasi yang dinamis, mulai dari norma tertinggi sampai ke norma yang paling rendah. Tata atau tertib hukum terdiri dari norma-norma yang berjenjang, tersusun secara piramidal, dan yang berpuncak pada norma dasar. Menurut Kelsen tata hukum adalah identik dengan tata negara sehingga tidak mengakui ajaran kedaulatan.
 6. Suatu sistem hukum diwujudkan oleh semua undang-undang dan peraturan-peraturan yang dibuat dan diundangkan berdasarkan kekuasaan atau kewenangan yang secara langsung atau tidak langsung diberikan oleh norma dasar. Menurut Kelsen hanya ada satu *Grundnorm* yang menghasilkan *the first historical constitution*.
 7. Norma dasar bersifat hipotesis, dianggap telah ada (*vorausgesetz*, *presupposed*). Validitas norma dasar ditentukan oleh terdapat tidaknya suatu *minimum of effectiveness* yaitu apakah sistem normanya dipatuhi sampai derajat tertentu.

Hans Nawiasky

Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut *Grundnorm* atau *Staatsgrundnorm*, melainkan *Staatsfundamentalnorm*. Alasan yang dikemukakannya adalah bahwa *Grundnorm* tidak berubah-ubah sedangkan norma tertinggi negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, *coup d'etat*, *putsh*, *Anschluss*, dan lain-lain. (Hamid, 1990) Di bawah *Staatsfundamentalnorm* secara berturut-turut adalah *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara), *formal Gesetz* (undang-undang formal), *Verordnung* (peraturan pelaksanaan), dan *autonome Satzung* (peraturan otonom). Isi *Staatsfundamentalnorm* adalah norma-norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar (*Staatsverfassung*).

Jadi, hanya mengenai norma dasar saja dia berbeda pendapat dengan Hans Kelsen. Mengenai hal lainnya dia mengikuti gurunya.

Kritik

Hans Kelsen dan Hans Nawiasky termasuk aliran positivis dan telah mendapat banyak kritik. Kritik terhadap ajarannya didasarkan pada pendapat bahwa suatu sistem hukum bukan merupakan suatu himpunan dari kategori-kategori mati (*bloodless categories*). Pokok-pokok kritik itu seperti dibawah ini.

Hans Kelsen berasal dari Jerman dimana hukum positifnya tertulis semuanya. Karena mempelajari hukum sebagaimana adanya, maka teorinya adalah teori tentang hukum positif. Uraianya mengenai *Stufenbau*-nya sangat logis sehingga menarik. Akan tetapi masalah validitas dan efektifitas dari norma-norma yang menjadi ganjalan. Menurut teorinya semua norma dari piramidanya merupakan *an ought* atau *das sollen* dan bukan *an is* atau *das sein*, kecuali norma dasarnya. Puncak dari piramida itu dianggap harus ada, jadi validitas atau dasar dari semua norma itu merupakan *an is* atau *das sein*. Norma dasar didasarkan kepada faktor-faktor sosiologis sehingga yang menentukan adalah observasi empiris atau efektif menjadi sirna. Kelsen mengingkari bahwa berlakunya norma-norma hukum bukan dalam ruang hampa tetapi dalam masyarakat yang diliputi oleh nilai-nilai sehingga norma-norma itu tidak dapat terlepas dari fakta-fakta sosiologis.

Kemudian teor Kelsen tidak berlaku untuk revolusi karena pemilihan atau penentuan norma dasar bukan didasarkan kepada efektivitas tetapi pada putusan politik. Jadi, teorinya tidak dapat dinamakan lagi teori umum yang berlaku di semua tempat dan semua waktu. Kalau masih dinamakan teori umum, maka teori ini tidak benar lagi.

Pandangan Kelsen mengenai sistem hukum adalah dinamis, dari norma dasar sampai terciptanya norma terendah merupakan proses dinamis, penerapan suatu norma menjelma dalam penciptaan norma yang lebih rendah tingkatannya. Dengan demikian manifestasi praktis dari penerimaan *Grundnorm* sebagai dasar dari tata hukum adalah karena dia memberikan validitas kepada pembuatan norma-norma umum tertentu yang dinamakan hukum materiil, dan penciptaan peralatan serta prosedur untuk penerapan norma-norma umum itu. Pandangan yang demikian mengenai sistem hukum mempunyai beberapa aplikasi.

1. Perbedaan antara hukum publik dan hukum privat menjadi relatif dan kadang-kadang menghilang. Keduanya merupakan bagian dari proses konkretisasi tersebut di atas. Perbedaannya kadangkala ditentukan pada tingkat mana dari struktur mereka bekerja dan kadangkala ditentukan oleh aparat mana yang menerapkannya. Tetapi dalam hal hukum pidana, maka perbedaan itu sama sekali menghilang.
2. Demikian juga halnya dengan perbedaan antara proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif, semua itu merupakan aparat pembentuk norma-norma. Eksekutif dan yudikatif hanya merupakan tahap-tahap dari proses konkretisasi norma-norma untuk hal-hal tertentu.
3. Perbedaan antara hukum materiil dan prosedur adalah relatif sifatnya, dalam arti bahwa prosedur adalah lebih penting, sebab aparat dan proses konkretisasi yang mewujudkan sistem hukum.
4. Perbedaan antara masalah hukum dan masalah fakta menjadi relatif.

Fakta-fakta termasuk persyaratan yang terkandung dalam rumus “*Jika X, maka seharusnya terjadi Y*”. Penerapan suatu norma merupakan konkretisasi dari semua yang terdapat dalam rumus itu termasuk fakta “*Jika X*. Jadi, penemuan fakta oleh hakim dalam suatu perkara tidaklah perlu apa yang sebenarnya terjadi tetapi apa yang dianggapnya terjadi untuk dapat menerapkan norma tertentu.

5. Tata hukum merupakan struktur normatif yang bermuara pada penerapan sanksi untuk bentuk-bentuk tertentu dari tingkah laku manusia. Karena norma adalah yang seharusnya (*an ought, das sollen*) maka esensinya adalah kewajiban. Kelsen tidak memberikan kesempatan tertentu bagi kewenangan dan menurut pandangannya kebebasan merupakan fenomena *extra legal* (di luar hukum). Teori Kelsen menganut apa yang dinamakan konsep terbuka dari hukum (*open concept of law*) yang hanya memperlakukan peraturan tertentu sehingga semua yang tidak diatur berada di luar hukum. Dalam hal ini kebebasan adalah kebalikan dari kewajiban sehingga menurut konsep hukum Kelsen berada di luar hukum.
6. Bagi Kelsen tentang orang (sebagai subyek hukum) hanya merupakan salah satu dalam proses konkretisasi, oleh karenanya dia menolak pembedaan antara orang sebagai makhluk biologis dan orang sebagai subyek hukum karena yang pertama berada di luar wilayah teori hukum.
7. Ciri khas dari ajaran Kelsen adalah bahwa negara dipandang sebagai suatu sistem perilaku manusia dan *an order of social compulsion* (suatu tertib pemaksaan sosiologis). Dengan begitu

hukum merupakan pengaturan normatif dari perilaku manusia yang didukung oleh kekerasan (*force*), yang membuat penggunaan kekerasan menjadi monopoli dari komunitas (negara).

Teori Kelsen bersifat monistis yang terlihat kalau dihubungkan dengan hukum internasional. Kalau diikuti teorinya itu maka dalam lingkungan hukum internasional terdapat kemungkinan adanya dua *Grundnorm* yaitu supremasi dari sistem hukum nasional atau supremasi dari hukum internasional. Seandainya hukum nasional dijadikan primat, umpamanya tata hukum Indonesia, maka berlakunya sistem hukum Singapura dan Malaysia adalah karena merupakan hasil pendelegasian dari *Grundnorm* sistem hukum Indonesia. Sebaliknya demikian juga kalau tata hukum Singapura yang dijadikan primat. Jadi, berlakunya sistem hukum negara lain adalah berkat pendelegasian dari norma dasar dari tata hukum Singapura. Karena hal ini akan menimbulkan kekacauan maka Kelsen kemudian berpendapat bahwa norma dalam hukum internasional menghendaki hukum internasional menjadi primat. Akan tetapi hal ini menimbulkan masalah mengenai apakah ada *Grundnorm* dari hukum internasional dan seandainya ada maka apakah sistem hukum nasional dari negara-negara akan mengorbankan *Grundnorm* masing-masing dan tunduk kepada *Grundnorm* internasional itu.

Dapat disimpulkan bahwa konsep hukum dari Kelsen dapat diumpamakan sebagai bagian dari gunung es yang berada di atas permukaan air laut karena hanya merupakan bagian kecil saja dari sistem hukum.

Sumber tertib hukum menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966

Sebagaimana telah dikemukakan TAP ini menyebut Pancasila sebagai dasar negara dan merupakan sumber dari segala

sumber hukum.¹ Selain itu Pancasila bersifat tetap dan tidak dapat diubah oleh siapapun, batang tubuh UUD 1945 dapat berubah tetapi tidak demikian Pembukaannya. Karenanya Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila dibedakan atau dipisahkan karena secara tajam dari batang tubuh UUD 1945. Kemudian TAP ini menyatakan bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum agi RI adalah (1) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, (2) Dekrit 5 Juli 1959, (3) UUD 1945, dan (4) Surat Perintah 11 Maret 1966.

Pernyataan keempat hal tadi sebagai sumber hukum Indonesia adalah tidak tepat dan bertentangan dengan ajaran ilmu hukum. Berikut ini beberapa pendapat dari pakar hukum Indonesia.

Dalam Ilmu Hukum biasanya dikenal dua sumber hukum, yaitu sumber hukum sebagai *welbron* atau sumber hukum materiil, yaitu darimana asal-usulnya dan sebagai *kenborn* atau sumber hukum formal yaitu bentuk perwujudannya atau tertulis atau tidak tertulis. Juniarto menambah satu sumber hukum lain lagi yaitu hal-hal yang seharusnya menjadi isi hukum positif. (Juniarto, 1987) Prof. Achmad Sanusi menyebut sumber lain lagi yang dia namakan sumber hukum abnormal seperti Proklamasi dan Revolusi Kemerdekaan, *coup d'eat*, takluknya suatu negara kepada negara lain (Sanusi, 1977).

Prof. Herman Sihombing berpendapat bahwa UUD 1945 adalah sumber hukum utama bagi negara RI. Pancasila bukanlah tertib hukum dan bukan sumber hukum. Pancasila adalah filsafat neara, *staatsidee*, dan *rechtsidee* yang sesungguhnya sudah termaktub dalam UUD 1945, sehingga mengeluarkan Pancasila dari UUD 1945 adalah suatu kekeliruan. Kemudian dia mengatakan bahwa mencantumkan

Proklamasi 17 Agustus 1945 selaku tertib hukum dalam arti *rechtsorde* pad atahun 1966 (setelah 21 tahun merdeka) kurang relevan, karena hukum baru dalam tahun 1966 lain artinya dengan hukum baru/tertib hukum dalam tahun 1945. Selain itu, juga menyebutkan Dekrit 5 Juli 1959 sebagai tertib hukum baru pada tahun 1966 kurang tepat. Dekrit itu sifatnya sementara, khusus untuk mengembalikan UUD 1945, dan setelah mulai dilaksanakan, maka sumber tertib hukum tertinggi mestinya UUD 1945 itu sendiri. SP 11 Maret 1966 bukan pula sumber/tertib hukum, karena sifatnya sementara untuk mengembalikan keadaan negara kepada tertib normal menurut UUD 1945. (Herman, 1977).

Mengingat situasi politik pada waktu itu, maka timbulkesan bahwa TAP No. XX/MPRS/1966 ini hendak memberikan legitimasi kepada pemerintahan yang berada di tangan Jenderal TNI Soeharto. Dalam hubungan ini perlu kiranya dicatat bahwa SP 11 Maret 1966 secara yuridis sebetulnya tidak mempunyai arti lagi setelah diterbitkan TAP No. IX/MPRS/1966. Apalagi setelah pada tanggal 22 Februari 1967 Presiden Soekarno mengeluarkan pernyataan bahwa dia menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Pengemban TAP No. IX/MPRS/1966. Oleh karenanya agak mengherankan juga kalau SIUM MPR pada tahun 1973 dan SIUM-SIUM

¹ Rumusan ini agak sulit diterima bagi umat beragama Pancasila, sebab rumusan ini seolah-olah menyatakan bahwa hukum agama pun bersumber pada Pancasila. Hal ini kemudian diluruskan oleh UU No. 3 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jadi, bukan dalam kehidupan beragama.

yang berikutnya sama sekali tidak menyinggung hal itu dan membiarkan TAP No. XX tersebut terus berlaku.

Tata urutan peraturan perundang-undangan

Tata peraturan perundang-undangan menurut TAP No. XX/MPRS/1966 adalah:

1. UUD,
2. TAP MPR,
3. UU, termasuk PERPU,
4. PERPEM,
5. KEPPRES,
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain.

Memang sepintas lalu seolah-olah mengikuti ajaran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. TAP No. XX/MPRS/1966 mengambil alih secara bulat-bulat Memorandum DPR GR yang berasal dari Usul Nuddin Lubis dkk.

Mengenai tata urutan ini telah banyak ditulis. Prof. Padmo Wahjono mengatakan bahwa rumusannya itu secara teoretis-ilmiah memerlukan perbaikan, tetapi dia tidak menjelaskan bagaimana perbaikannya (Wahyono, 1986).

Prof. Abd. Hamid Saleh Attamimi mengatakan bahwa penggunaan istilah tata-urutan kurang tepat, istilah tata susunan adalah lebih baik karena mengandung pengertian hirarki (Hamid, 1990). Kemudian dia menurut pendapatnya UUD 1945 dan TAP MPR tidak termasuk peraturan perundangan (Hamid, 1979). Dengan menyandarkan diri pada ajaran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, dia kemudian mengatakan bahwa Pancasila berikut bagian lain dari Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar (*Grundnorm*). Batang tubuh UUD 1945 bersama-sama ketetapan MPR adalah peraturan dasar

(*Grundgesetz*). Norma hukum dalam UUD 1945 dan TAP MPR tidak dapat dibandingkan/disamakan dengan undang-undang formal biasa karena selain lembaga pembentuknya tidak sama juga kedudukannya tidak sama pula. Walaupun sama-sama tergolong dalam peraturan dasar, UUD (batang tubuhnya) lebih tinggi tingkatannya daripada TAP MPR. Kalau Batang Tubuh UUD adalah *norm creating* maka TAP MPR aturan dasar yang *norm applying*.

Prof. Herman Sihombingn sependapat dengan Abdul Hamid SA bahwa UUD dan TAP MPR juga tidak termasuk peraturan perundangan karena keduanya bukan produk legislatif. Juga bahwa TAP MPR lebih rendah derajatnya daripada UUD, karena TAP MPR (yang mengandung norma hukum) bersifat melengkapi UUD. Menurut dia peraturan perundangan bersifat organik operasional (Herman, 1977).

Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, Dr. Moh. Tolchah Mansoer, Prof. Dr. Mas Soebagjo, dan penulis lain tidak mempermasalahkan dimasukkannya UUD dan TAP MPR ke dalam peraturan perundangan. Hanya masalah tingkatan derajat TAP MPR dipersoalkan oleh Sri Soemantri dihubungkan dengan kekuasaan MPR. Seandainya MPR mengubah UUD 1945 maka perubahan itu tentu dituangkan dalam bentuk TAP MPR. Kalau demikian halnya TAP MPR itu adalah sederajat tingkatannya dengan UUD 1945. (Soemantri, 1979).

Asal-usul Tata Urutan versi TAP MPR NO.XX/MPR/1966

Sewaktu penulis menghubungi anggota DPR GR yang ikut menandatangani Memorandum DPR GR yang diusulkan oleh Nuddin Lubis dkk itu antara lain Sdr. Muamil Effendi,

SH, diperoleh keterangan bahwa mereka memang terpengaruh oleh Kelsen. Selain itu mereka juga membaca seri bukunya Muhammad Yamin *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*. Muhammad Yamin mengemukakan dalam bukunya bentuk-bentuk peraturan negara di bawah naungan UUD 1945 sebagai berikut (Yamin, 1960):

1. UUD 1945;
2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
3. Putusan MPR;
4. Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit 5 Juli 1959;
5. Peraturan Presiden, peraturan tertulis untuk mengatur kekuasaan Presiden berdasarkan pasal 4 ayat (1) UUD 1945;
6. Keppres, peraturan tertulis untuk menjalankan Peraturan Presiden atau undang-undang di bidang pengakatan/pemberhentian Personalia;
7. Surat Keppres, Penentuan tugas pegawai;
8. Undang-undang;
9. Perpem (jenis pertama) untuk melaksanakan penetapan Presiden;
10. Perpem (jenis kedua) untuk pengganti undang-undang;
11. Perpem (jenis ketiga) untuk menjalankan undang-undang;
12. Peraturan dan keputusan Penguasa Perang;
13. Peraturan dan keputusan Pemerintah Daerah;
14. Peraturan Tata Tertib Dewan dan Peraturan (keputusan) Dewan²
15. Peraturan dan Keputusan Menteri, yang diterbitkan atas tanggungan seorang atau bersama Menteri

Tidak jelas sumber atau dasar yang digunakan oleh Muhammad Yamin. Tidak jelas pula apakah urutan itu menunjukkan urutan jenjang dari atas ke bawah (hirarkis),

secara sepintas lalu nampak juga pengaruh Kelsen.

Kalau diamati maka 9 bentuk peraturan versi Muhammad Yamin tidak terdapat dalam Memorandum DPR GR yang dimaksud, yaitu:

1. Dekrit 5 Juli 1959, mungkin karena dijadikan sumber tertib hukum;
2. Penpres;
3. Perpes, karena menurut TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 semua Penpres dan Perpes perlu ditinjau kembali;
4. Surat Keppres, mungkin telah disatukan dengan Keppres;
5. Perpem (jenis pertama) hilang bersama nomor 2 dan 3 tersebut di atas;
6. Perpem (jenis kedua) atau Perpu, karena dimasukkan ke dalam kelompok undang-undang;
7. Peraturan dan Keputusan Penguasa Perang, mungkin karena sifat kesementaraannya;
8. Peraturan dan Keputusan Pemda, mungkin karena dianggap sebagai pelaksanaan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya sehingga sudah termaktuf dalam bentuk nomor urut 6 dalam Memorandum;
9. Peraturan Tata Tertib Dewan dan Peraturan/Keputusan Dewan, mungkin karena dianggap sebagai masalah intern Dewan yang bersangkutan.

Dengan demikian pada hakekatnya memorandum DPR GR hanya mengambil alih saja pendapat Muhammad Yamin dengan beberapa modifikasi.

Muhammad Yamin memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada Presiden. Ada kemungkinan karena banyak

² Yang dimaksud dengan Dewan adalah MPR, DPR, Dewan Menteri, DPA, dan Dewan Perancang Nasional.

mempelajari konstitusi Perancis maka dia terpengaruh olehnya. Apalagi setelah dia membaca penjelasan pasal 4 ayat (1) yang menyebut *pouvoir reglementair* (kekuasaan mengatur). Sebutan ini berasal dari Perancis yang sekarang diatur dalam pasal 37 ayat (1) UUD Republik Perancis yang kelima. (Finer, 1979). Menurut pasal 37 ayat (1) UUD Perancis tersebut kekuasaan membentuk undang-undang dari parlemennya hanya meliputi beberapa masalah saja, hal-hal di luar termasuk *pouvoir reglementair* yang berada di tangan Presiden. Prof. Robert G. Neuman mengatakan bahwa produk *Pouvoir reglementair* ini disebut *derivative* karena merupakan saduran dari undang-undang (*derivated form law*). Terdapat dua jenis *derivatives* yaitu (1) yang secara langsung disadur dari undang-undang (*direct derived from law*), dan (2) yang secara tidak langsung atau secara implisit terkandung dalam kewajiban umum pemerintah untuk mengusahakan agar undang-undang terlaksana sebaik mungkin sehingga dapat tercapai tujuannya (*indirect or implied in the executive's general obligation to see that the laws are faithfully executed and they attain their objective*) (Robert, 1960). Menurut Prof. C.J.A.M. Kortman yang khusus mempelajari sistem ketatanegaraan Perancis, kedua *derivatives* tadi dinamakan dekrit. Jenis pertama dinamakan dekrit tidak otonom yang didasarkan kepada kekuasaan umum eksekutif dari pasal 21 ayat (1), dan yang kedua dinamakan dekrit otonom (bukan materi delegasian undang-undang melalui peraturan pemerintah) yang didasarkan kepada pasal 37 ayat (1) UUD Republik Perancis Kelima. Memang kekuasaan Presiden Perancis menurut UUD tahun 1958 besar sekali. Setelah mengetahui hal-hal tadi, maka nampak jelas pengaruhnya kepada Muhammad Yamin. Dalam hubungan ini perlu kiranya dicatat bahwa pengertian

mengenai *pouvoir reglementair* ini juga telah mempengaruhi Abdul Hamid Saleh Attamimi sehingga dia mendalilkan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden dan bukan di DPR RI (Hamid, 1990).

Mengingat hal-hal tersebut di atas, dan mengingat banyaknya permasalahan yang harus dibahas dihubungkan dengan suasana sidang sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dapatlah difahami kalau Komisi Politik agak pusing.³ Juga sewaktu membahas TAP No.XX/MPRS/1966 ini. Persoalan yang terkandung dalam TAP itu begitu berat dan sangat mendasar sifatnya sehingga tidak mungkin dapat diselesaikan dalam waktu singkat. Oleh karenanya dapatlah pula difahami kalau MPR vide TAP MPR No. V/MPR/1973 dan No.VII/MPR/1978 memerintahkan agar TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 ditinjau kembali. Mungkin karena kandungannya yang berat dan sangat mendasar sifatnya itulah, maka sampai sekarang belum ada tindak-lanjutannya. Namun demikian, MPR dalam SIUM-nya tahun 1983 seharusnya mengambil sikap mengenainya. Dapat disimpulkan bahwa MPR telah dengan sengaja melalaikan tugas konstitusionalnya.

UUD 1945 tidak Menganut Toeri Hans Kelsen dan Hans Nawiasky

Membaca kritik-kritik terhadap ajaran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sebagaimana telah dikemukakan di atas. Sudah dapat diketahui bahwa ajaran itu tidak berlaku bagi Indonesia.

³ Apa tidak pusing karena yang harus dibahas adalah UUD 1945 sendiri. Akan tetapi dengan keputusannya untuk menunda penyelesaian telah membikin para anggota MPR yang kemudian.

Dari pengertian yang mereka berikan mengenai sistem hukum saja sudah jelas bahwa UUD 1945 tidak mengikuti ajaran mereka. Penjelasan UUD 1945 secara tegas dan jelas menyatakan bahwa disamping hukum dasar tertulis juga terdapat hukum dasar tidak tertulis. Selain itu ditegaskan pentingnya untuk memperhatikan sejarah dan perkembangan masyarakat. Juga ditekankan akan suasana kebatinan dan semangat, terutama semangat para penyelenggara negara. Hukum tidak bisa dipisahkan dari moral (Lawrence, 1990). Kemudian penjelasan pasal 32 menguraikan tentang pentingnya kebudayaan yaitu bahwa UUD 1945 terbuka bagi masuknya unsur-unsur budaya asing yang dapat memperkaya dan memajukan harkat dan derajat bangsa Indonesia. Jadi, budaya hukum merupakan unsur penting dalam sistem hukum Indonesia.

Kemudian UUD 1945 secara jelas menganut ajaran kedaulatan walaupun tidak seperti yang diajarkan oleh Jean Bodin dan Jean Jacques Rousseau (Tambunan, 1996). Kemudian lagi bahwa dalam negara RI terdapat beberapa tertib hukum yang berlaku secara bersamaan (Roeslan, 1996). Selanjutnya susunan tata hukum Indonesia tidak bersifat monistis-vertikal saja, sebab disamping itu terdapat jenjang yang horizontal sebagaimana dikemukakan oleh Prof. H.L.A. Hart (Joseph, 1996).

Bagaimana Selanjutnya

Jadi, sistem hukum dan sistem perundang-undangan RI tidak dapat didasarkan kepada TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 (Jis No. V/MPR/1973 dan Bo.IX/MPR/1978) sehingga TAP itu harus segera ditinjau kembali. Untuk dapat melakukannya secara baik kita harus berangkat dari teori bernegara bangsa Indonesia yang

terkandung dalam UUD 1945. Teori bernegara tersebut didasarkan cita negara integralistik dan cita hukum yang terkandung dalam pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu suatu teori bernegara yang dilandasi pandangan hidup bangsa yang dipengaruhi oleh alam Nusantara, budaya bangsa dan sejarah perjuangannya.

Beberapa pokok pikiran dari teori itu (Tambunan, 1997) yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas sekarang bahwa:

1. Konstitusi atau hukum dasar diwujudkan oleh UUD 1945, aturan-aturan dasar yang timbul dari praktek penyelenggaraan negara, dan TAP-TAP MPR (yang mengandung pengaturan).
2. Kekuasaan negara diwujudkan oleh (a) kekuasaan menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara, (b) kekuasaan membentuk UU, (c) kekuasaan memerintah, (d) kekuasaan keuangan negara, (e) kekuasaan militer, (f) kekuasaan diplomatik, (g) kekuasaan memberi tanda kehormatan, dan (h) kekuasaan mengadili.
3. Presiden berkedudukan sebagai kepala negara, Mandataris MPR, Kepala Pemerintah, dan Pembentuk UU Oleh karenanya kekuasaan Presiden adalah besar.⁴
 - a. Sebagai Kepala Negara dia memegang kekuasaan militer, kekuasaan diplomatik, dan kekuasaan memberi tanda kehormatan, yang semua itu dilakukan dengan persetujuan

⁴ Hasil penelitian para pakar ilmu politik menunjukkan bahwa di negara-negara Dunia Ketiga diperlukan kepemimpinan yang kuat

- DPR, dan kekuasaan mengadili khusus seperti memberi amnesti, abolisi, dan grasi yang dilakukan berdasarkan nasehat Mahkamah Agung.
- b. Sebagai Mandataris MPR dia berada langsung di bawah MPR dan hanya bertanggung jawab kepadanya.
 - c. Kekuasaan membentuk UU dilakukan bersama-sama DPR
 - d. Sebagai Kepala Pemerintah dia memegang kekuasaan memerintah dengan didampingi oleh DPA, dan kekuasaan keuangan negara yang dilakukan dengan bekerjasama DPR dan BPK.
4. Untuk pengamanan kekuasaan besar Presiden supaya dilaksanakan sesuai dengan UUD 1945, pengorganisasian negara didasarkan kepada sistem pengawasan yang dilakukan oleh DPR, DPA, BPK, MA, dan juga oleh rakyat sendiri (melalui penggunaan hak-haknya), dengan MPR dan DPR sebagai porosnya. Oleh karena itu DPR, DPA, BPK dan MA berwenang untuk membuat peraturan untuk lingkungannya sendiri yang didasarkan pada UUD 1945, TAP-TAP MPR dan UU.
 5. Sebagai ujung tombak dari MPR dan sebagai unsur poros pengaman sistem kenegaraan RI maka DPR adalah pengawas tertinggi di bidang politik yang meliputi semua kekuasaan negara kecuali kekuasaan menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara. Oleh karena itu DPR berkewajiban dan berwenang untuk mengawasi pelaksanaan dari UUD 1945, UU dan semua peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, maka sistem perundang-undangan secara umum dapat digambarkan pada Gambar 1.

Catatan:

1. Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemda-I, Pemda-II dan Peraturan Kepala Desa berlaku dan mengikat umum.
2. Peraturan DPR, DPA, BPK, dan MA selain berlaku ke dalam lembaga itu sendiri juga berlaku dan mengikat umum yang hendak berhubungan dengannya.
3. Peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga/badan lain hanya bersifat intern dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari pelaksanaan tugas kewajiban lembaga/badan tersebut sehingga tidak berlaku ke luar.
4. Selain hukum tertulis berlaku juga hukum tidak tertulis (adat).

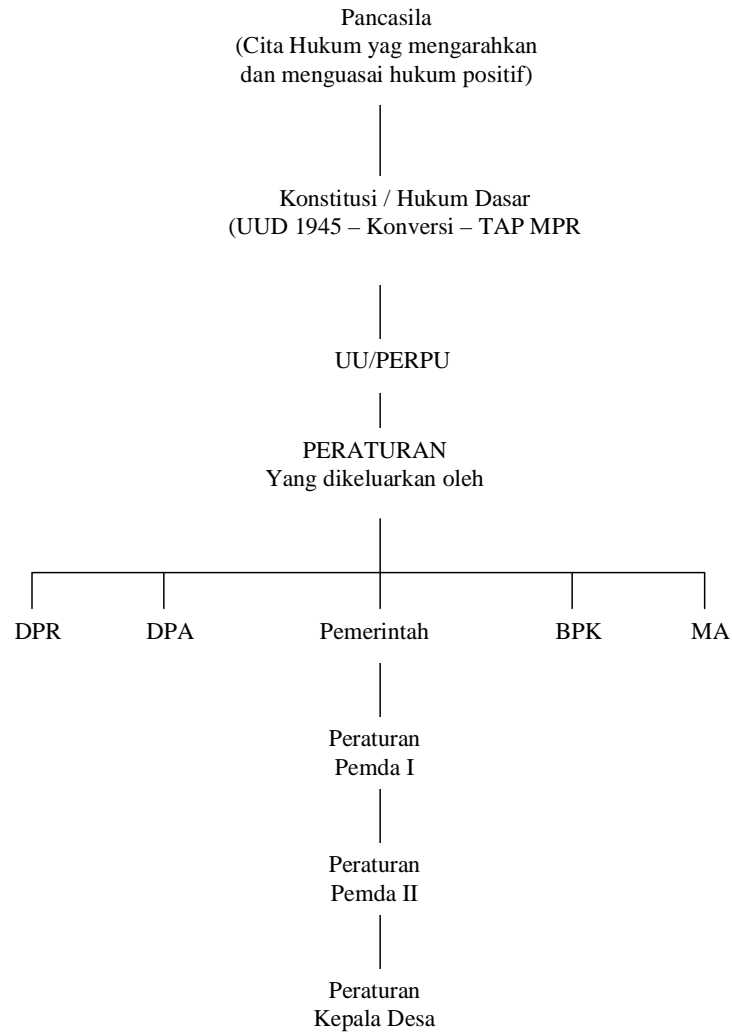
Penutup

Demikian beberapa permasalahan pokok yang terkandung dalam TAP MPRS No.XX/MPSR/1966 yang hingga sekarang secara formal masih tetap berlaku berkat TAP MPR No.V/MPR/1973 Jo No.IX/MPR/1978. Sudah lama disadari bahwa kedua itu tidak dapat dipertahankan lagi tetapi rupa-rupanya tidak yang sanggup atau yang berani memulainya.

Tulisan ini merupakan suatu usaha untuk membantu mencari jalan keluar dari *deadlock* tadi. Sebagaimana telah diuraikan, penulis berangkat dari teori bernegara yang terkandung dalam UUD 1945. Belum banyak orang yang betul-betul secara mendasar menelaah UUD 1945.

Kalau tulisan ini diikuti oleh tulisan-tulisan lain maka akan dapat menghasilkan

Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS NO. XX/MPRS/1966; A.S. Tambunan



saran-saran perbaikan yang paling sesuai dengan UUD 1945. ●

Daftar Pustaka

Abdul Hamid Saleh Attamimi, 1990. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis*

Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV (Disertasi). Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI.

Achmad Sanusi, 1977. *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung, Penerbit Tarsito.

- BPHN, 1977. *Simposium Pola Umum Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan*. Bandung, Penerbit Tarsito.
- Davis, Howard & David Holderoft, 1981. *Jurisprudence: Texts and Commentary*. London: Butterworth & Co Ltd.
- Dias, R.M.W., *Jurisprudence*. 1985. London, Butterworth & Co Ltd.
- Finer, SE, 1979. *Five Constitutions, Contrasts and Comparisons*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Friedmann, Lawrence M. 1990, *The Republic of Choice, Law, Authority, and Culture*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hampstead, 1972. *Lord Loyd of Introduction to Jurisprudence*, London: Stevens & Sons, Third Edition.
- Juniarto, 1987. *Selayang Pandang tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, Edisi kedua cetakan pertama.
- Moh. Yamin. 1960. *Naskah Persiapan UUD 1945*, Djakarta. *Djilid kedua*.
- MPRS, 1972. *Laporan Pimpinan MPRS Tahun 1966 – 1972*. Jakarta: Penerbitan MPRS.
- Notonegoro, 1970, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*. Djakarta, Pantjoran Tudjuh, Tjetakan Ketiga.
- Padmo Wahyono, 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, cet. Ke-2.
- Padmo Wahyono (ed) 1985, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sri Soemantri MS, 1979. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (disertasi)*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Tambunan, A.S.S. 1991, *MPR: Perkembangan dan Pertumbuhannya, suatu Pengamatan dan Analisis*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Tambunan, A.S.S, 1996, *Fungsi DPR RI menurut UUD 1945, Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya tahun 1966-1997 (Disertasi)* Jakarta, STHM.

