



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

**Aktualisasi Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Untuk
Memperkokoh Ketahanan Ideologi, Politik, dan Pembangunan
Karakter Bangsa**

Oleh :

Lukman Hakim Saifuddin

(Wakil Ketua MPR RI)

(Disampaikan pada Sarasehan Nasional,
di Nusantara V MPR RI, tanggal 29 Agustus 2012)

JAKARTA, 2012



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**Aktualisasi Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Untuk Memperkokoh
Ketahanan Ideologi, Politik, dan Pembangunan Karakter Bangsa¹**

Oleh Lukman Hakim Saifuddin²

Wakil Ketua MPR RI

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menempatkan Ketetapan MPR (selanjutnya ditulis TAP MPR) berada di urutan kedua setelah UUD 1945 dan sebelum undang-undang. Pasal 7 ayat (1) undang-undang ini mengisyaratkan bahwa TAP MPR yang masih berlaku memiliki nilai penting dan strategis mengatasi persoalan yang dihadapi bangsa dan negara Indonesia yang masih berlangsung sampai saat ini.

Dengan kedudukannya itu, peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak bisa menyimpang dari UUD 1945 dan TAP MPR. Sebelum diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini (walaupun juga tidak dimasukkan dalam UU No. 10 Tahun 2004), dalam Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa semua peraturan perundang-undangan, termasuk

¹ Disampaikan pada Sarasehan Nasional , dengan tema “Implementasi Ketetapan MPR RI Dalam Mewujudkan Sistem Hukum Yang Demokratis dan Berkeadilan (Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)” pada tanggal 29 Agustus 2012 di Gedung Nusantara V MPR RI,

² Wakil Ketua MPR RI Masa Bhakti 2009-2014.

ketetapan MPR, bahkan peraturan yang dibuat pada masa kolonial, masih memiliki kekuatan hukum sepanjang belum diadakan yang baru.

Nilai penting dan strategis dari kekuatan hukum TAP MPR ini tentu saja sangat besar. Beberapa isu penting dan strategis termaktub dengan jelas dalam ketentuan-ketentuan TAP MPR ini, seperti mengenai ketahanan ideologi, politik, dan pembentukan karakter bangsa, di mana ketentuan-ketentuan tersebut belum atau tidak diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Isu-isu penting tersebut merupakan ketentuan yang berasal dari kebutuhan dan sejarah bangsa Indonesia.

Sebagaimana dinyatakan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 menentukan 6 kategori status hukum TAP MPRS/MPR yang sudah ada, yaitu:

1. TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 1 TAP MPR No. 1/MPR/2003);
2. TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku (Pasal 2 TAP MPR No. 1/MPR/2003);
3. TAP MPR yang berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004 (Pasal 3 TAP MPR No. 1/MPR/2003);
4. TAP MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU yang mengatur substansi yang sama (Pasal 4 TAP MPR No. 1/MPR/2003);
5. TAP MPR tentang Tata Tertib MPR RI yang masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata tertib MPR yang baru (Pasal 5 TAP MPR No. 1/MPR/2003);
6. TAP MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat einmalig (Pasal 6 TAP MPR No. 1/MPR/2003).

TAP MPR yang masih berlaku adalah TAP MPR yang masuk dalam kategori 2 dan kategori 4. TAP yang masuk dalam Kategori Pasal 2 masih terus berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan UU. Sedangkan TAP yang masuk dalam kategori 4 berlaku sepanjang belum diganti dengan UU.

Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan hierarki hukum di Indonesia, yaitu (1) UUD 1945, (2) TAP MPR, (3) UU/Perpu, (4) PP, (5) Perpres, (6) Perda Kabupaten/Kota, dan (7) Perda Provinsi. Terkait TAP MPR, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf B, UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003.

Walaupun begitu, kekuatan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 sangat berbeda. Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003 terus berlaku dan tidak dapat dicabut/diganti dengan UU, kecuali Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003 itu sendiri membatasi pemberlakuannya. Hal ini sesuai rumusan Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003 yang berbunyi: "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing."

Sedangkan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 berlaku sepanjang belum ada UU yang menggantikannya. Hal ini sesuai rumusan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 yang berbunyi: "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang."

TAP MPR yang Terus Berlaku

TAP MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan UU adalah:

1. TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme;

TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 lahir atas dua pertimbangan yaitu: komunisme/marxisme-leninisme bertentangan dengan Pancasila dan penganut paham komunisme/marxisme-leninisme, khususnya Partai Komunis Indonesia, dalam sejarah Republik Indonesia sudah beberapa kali berusaha merobohkan pemerintahan yang sah dengan jalan kekerasan.

Walau begitu, TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Selain itu, di dalam ketentuan TAP secara jelas memberikan ruang penghargaan terhadap hak warga negara guna mempelajari komunisme/marxisme-leninisme. Pasal 3 TAP itu membolehkan kegiatan mempelajari komunisme/marxisme-leninisme secara ilmiah, seperti pada universitas. Selanjutnya, dalam Pasal 4 TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 juga masih memberikan kebebasan bagi pelaksanaan politik luar negeri yang bersifat bebas aktif, sehingga bangsa Indonesia masih dapat menjalin kerja sama dengan negara-negara yang menganut paham komunisme/marxisme-leninisme.

Dengan demikian, desakan beberapa kelompok agar TAP MPRS itu dicabut karena dianggap bertentangan dengan Hak Asasi Manusia menjadi tidak relevan, karena TAP MPRS itu masih membuka ruang bagi pelaksanaan HAM dan demokratisasi di Indonesia.

2. TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi lahir atas pertimbangan perlunya keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan, dan

pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi, usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.

TAP MPR No. XVI/MPR/1998 merupakan perintah agar Pemerintah, lembaga keuangan (bank atau non-bank), pengusaha/perusahaan besar (swasta atau BUMN), serta lembaga-lembaga lain harus melakukan langkah-langkah nyata untuk memajukan pengusaha lemah/pengusaha mikro. TAP MPR No. XVI/MPR/1998 juga melarang dengan keras terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seseorang, kelompok orang, atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.

Ringkasnya, TAP MPR No. XVI/MPR/1998 merupakan larangan bagi terjadinya liberalisasi atau liberalisme dalam kehidupan ekonomi nasional, sebagaimana menjadi pesan utama Pasal 33 UUD 1945.

3. TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003 sendiri telah membatasi pemberlakuan TAP MPR Nomor V/MPR/1999 yaitu sampai pasal 5 dan 6 TAP MPR No. V/MPR/1999 terlaksana. Dengan demikian, selama ketentuan pada Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR No. V/MPR/1999 itu belum seluruhnya dilaksanakan, maka TAP MPR No. V/MPR/1999 tetap berlaku.

TAP MPR yang Berlaku Sebelum Diganti UU

1. TAP MPR yang masih berlaku sepanjang belum diatur dalam/dengan UU adalah sebagai berikut:
2. TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;
3. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme.
4. TAP No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang

Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
7. TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
8. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
11. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dari sekian banyak TAP MPR itu, ada beberapa TAP yang perlu mendapatkan perhatian serius, karena belum dielaborasi secara maksimal dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa TAP itu antara lain:

1. TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional lahir atas pertimbangan agar seluruh komponen bangsa Indonesia terus menjaga kebersamaan dan semangat gotong royong untuk memantapkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berpijak di atas kebhinnekaan suku, ras, etnik, kebudayaan, dan agama. Konflik yang terjadi di berbagai daerah akibat dari ketidakadilan, pelanggaran HAM, lemahnya penegakan hukum, praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme,

dampak globalisasi, serta lain sebagainya menjadi ancaman serius terhadap persatuan dan kesatuan bangsa.

Dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan bangsa melalui jalur rekonsiliasi, TAP MPR No. V/MPR/2000 memerintahkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra yudisial yang bertugas menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran HAM pada masa lampau.

2. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Pembentukan TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa dilaksanakan atas perintah TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Jadi TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa sangat terkait dengan upaya menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.

TAP MPR No. VI/MPR/2001 lahir karena kuatnya ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa akibat konflik sosial berkepanjangan, merosotnya akhlak sosial dan budi pekerti, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa, dan pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan.

Sikap itu lahir karena faktor dari dalam negeri yang berupa pemahaman agama yang keliru dan sempit serta tidak harmonisnya pola interaksi antar umat beragama; tidak berkembangnya pemahaman dan penghargaan atas kemajemukan; ketidakadilan ekonomi; kurangnya keteladanan; penegakan hukum tidak berjalan; serta meningkatnya prostitusi, perjudian, pornografi, dan peredaran obat terlarang. Sedangkan penyebab dari luar negeri adalah adanya globalisasi yang diterima tanpa filter serta makin kuatnya intensitas intervensi kekuatan global dalam kebijakan nasional.

3. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam belum terlaksana karena reformasi agraria belum dilaksanakan sepenuhnya, sehingga sengketa dan konflik terkait agraria masih terus terjadi, bahkan seringkali menimbulkan korban jiwa.

Pasal 5 ayat (5) Ketetapan MPR No. XI/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah memberikan arahan yang jelas bagaimana menyelesaikan persoalan agraria secara menyeluruh. Ada 4 perintah atau pesan pokok dari pasal 5 di atas, yaitu:

1. Reformasi peraturan terkait agraria agar terjadi sinkronisasi di bidang legislasi agraria.

Sampai kini, UU terkait agraria masih merujuk pada UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Padahal di tengah-tengah kompleksitas persoalan terkait agraria, kita perlu mengubah peraturan pokok terkait agraria.

2. Penguatan kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka menyelesaikan konflik-konflik agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang, serta dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor terkait pertanian.

Penguatan kelembagaan masih belum dilakukan. Bahkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang seharusnya memiliki kewenangan besar untuk menyelesaikan konflik di masa kini dan potensi konflik di masa mendatang masih terlalu lemah untuk membantu Pemerintah/Presiden menyelesaikan persoalan agraria. BPN yang kini sudah berada di bawah Presiden, kewenangannya sangat terbatas yaitu sekadar menjadi pusat administrasi agraria, seperti mengukur, memetakan, mengeluarkan sertifikat, dan lain-lain. Tidak ada kewenangan strategis untuk menyelesaikan konflik agraria. Idealnya, masalah agraria diselesaikan Presiden langsung karena masalah ini menyangkut hajat hidup orang banyak. Namun karena waktu Presiden sangat terbatas, maka Presiden

dapat memberikan peran lebih kepada BPN untuk menyelesaikan masalah itu. BPN dan aparatusnya di seluruh Indonesia merupakan satu-satunya lembaga negara yang mempunyai pengetahuan mendalam soal agraria di seluruh Indonesia, karena memang lembaga negara yang fokus pada persoalan agraria adalah BPN. Karena itu, sebelum melibatkan kepolisian, penyelesaian persoalan terkait agraria harus ditangani oleh BPN di bawah supervisi Presiden secara langsung. Hal itu bisa dilaksanakan jika kelembagaan BPN diperkuat.

3. Melaksanakan pembagian lahan untuk rakyat (land reform).

Pembagian lahan untuk rakyat (land reform) belum juga dilaksanakan. Namun di era reformasi ini, kita belum mendengar adanya land reform itu, kecuali sebagai wacana.

4. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan untuk program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Pembiayaan/anggaran untuk program reformasi agraria masih relatif kurang memadai dibandingkan dengan persoalan yang harus diselesaikan terkait pertanahan.

Dari elaborasi tersebut tampak bahwa aktualisasi TAP MPR bukan hanya masih relevan, tetapi juga masih sangat penting untuk menjawab berbagai persoalan fundamental yang sedang dihadapi bangsa dan negara Indonesia. Apalagi kondisi ekonomi, politik, sosial, dan budaya yang berkembang saat ini ada indikasi kecenderungan kehilangan arah menuju ketahanan ideologi dan karakter bangsa yang kuat dan kokoh. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik lainnya mau tidak mau harus mengacu pada TAP MPR yang masih berlaku. Sebab ternyata ketentuan-ketentuan penting yang termaktub dalam TAP MPR masih banyak yang belum dilaksanakan dan juga belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Meski TAP MPR ini telah memiliki kedudukan hukum yang kuat, persoalannya adalah operasionalisasi dan pengawalan TAP MPR sebagai landasan hukum lapis kedua dalam sistem ketatanegaraan kita. Berbeda dengan UUD 1945 yang secara konstitusional dikawal oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga apabila terdapat undang-undang yang tidak sesuai dengan UUD 1945 bisa diantisipasi; begitu juga apabila ada peraturan di bawah undang-undang yang tidak sesuai dengan undang-undang dapat dikontrol oleh Mahkamah Agung, maka dalam rangka penguatan sistem hukum TAP MPR diperlukan mekanisme hukum baru yang berfungsi untuk mengontrol dan menjaga pelaksanaan TAP MPR terhadap peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik lainnya, sehingga aktualisasi TAP MPR bisa berjalan efektif.

Jakarta, 28 Agustus 2012

www.lukmansaifuddin.com

www.mpr.go.id