

AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 : UPAYA PENEGAKAN HAM DI INDONESIA

Oleh : Aina

ABSTRACT

Many Indonesian perceive that UUD 1945 as Indonesian constitution is sacred. This sence is widely believed until the end of New Order regime. Up to now, the constitution has been amended for two times, that is amendment 1 and amendment 2. These two amendments are believed as an entry point headed for further steps of democratization after the fall of Soeharto's regime and is an effort for the establishing of Human Rights in Indonesia.

Key Words: *Amandemen, UUD 1945, Hak Asasi Manusia*

I. PENDAHULUAN

Gagasan tentang perubahan atau amandemen Undang-undang Dasar (UUD) 1945 menjadi salah satu tema sentral yang diperdebatkan banyak orang sejak bergulirnya reformasi politik dan terus berproses sampai saat ini. Sebagaimana telah diketahui telah dilakukan amandemenisasi I dan II terhadap UUD 1945. Jika dicermati lebih lanjut perubahan konstitusi sebagai syarat untuk memfasilitasi proses tranformasi dan liberalisasi politik ke arah demokratisasi mestinya bukan sesuatu yang janggal bagi banyak peradaban politik. Belajar dari negara-negara otoritarian yang mengalami transisi menuju demokrasi dapatlah dipahami bahwa amandemenisasi merupakan suatu keharusan atau keniscayaan. Spanyol melakukan amandemenisasi konstitusinya di tahun 1976 ketika rezim otoriter-militeristik Franco mengalami kebangkrutan menyusul meninggalnya Franco dan diganti oleh sebuah rezim transisional di bawah Perdana Menteri Soares. Upaya penegasan kembali ke dalam konstitusi Spanyol hak-hak politik rakyat dan aturan main berpolitik dalam sebuah dokumen yang disebut “konsensus” (yang dijadikan sebagai acuan bagi penyusunan konstitusi baru Spanyol), telah membuka ruang bagi negeri ini untuk tumbuh menjadi sebuah negara modern yang demokratis selepas 1977 (Juan J. Linz dan Stephan, 1998). Dari kawasan Asia, pengalaman Korea Selatan yang secara terus menerus melakukan amandemen atas konstitusinya juga mengungkapkan strategisnya posisi perubahan konstitusi sebagai syarat penting ke arah demokratisasi.

Di Indonesia amandemen UUD 1945 baru dapat dilakukan setelah reformasi politik bergulir. Sebelumnya rezim Orde Baru melakukan sakralisasi terhadap UUD 1945. UUD 1945 dianggap “benda keramat” yang tidak boleh disentuh dari sisi manapun. Padahal para penyusun UUD 1945 telah menggarisbawahi ketidaksempurnaan UUD 1945 itu sendiri.

Menurut Pratikno (1999) setidaknya ada dua alasan mengapa perlu dilakukan amandemen UUD 1945. *Pertama*, UUD 1945 tidak memberikan batasan yang kuat bagi terbentuknya pemerintahan yang demokratis, paling tidak pemerintahan oleh mayoritas. *Kedua*, UUD 1945 tidak mampu untuk membatasi kewenangan negara yang pada gilirannya membahayakan individu atau dengan kata lain konstitusi ini kurang memberikan aturan kongkrit bagi jaminan perlindungan terhadap individu dan minoritas serta persamaan. Beranjak dari dua kelemahan ini perlu dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 sehingga masa depan Indonesia tidak semata-mata ditentukan oleh gaya kepemimpinan personal seorang presiden dan kelompok yang berkuasa tetapi dibatasi oleh prinsip-prinsip dasar konstitusi seperti adanya pembatasan kepada kekuasaan negara dan adanya jaminan kepada hak warga negara dan hak asasi manusia. Dalam kerangka ini, amandemen UUD 1945 menjadi *entry point* bagi langkah-langkah lanjutan demokratisasi pasca Orde Baru. Tulisan ini mengelaborasi lebih lanjut mengapa amandemen UUD 1945 merupakan upaya esensial bagi penegakan HAM di Indonesia.

II. URGENSI PERUBAHAN UUD 1945 DAN FUNGSI KONSTITUSI DALAM NEGARA MODERN

Sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 mengidap dua jenis problem sekaligus, yaitu secara tekstual dan kontekstual (Fatah, 2000). Secara tekstual UUD 1945 tidak memadai untuk menyokong pembentukan sistem dan masyarakat demokratis. Secara kontekstual, UUD 1945 telah terbukti dengan mudah dapat digunakan oleh Soekarno (1959-1967) dan Soeharto (1967-1998) sebagai instrumen otoritarianisme.

Soekarno maupun Soeharto melakukan sakralisasi terhadap UUD 1945 pada masanya untuk memanfaatkan problem tekstual UUD 1945. Akhirnya mereka menggunakan UUD 1945 secara kontekstual untuk membangun pemerintahan sentralistik. Oleh karena itu amandemen atas UUD 1945 merupakan solusi bagi terjadinya perubahan-perubahan politik menuju demokratisasi.

Menurut Fatah (2000) ada beberapa asumsi dasar yang perlu dipertimbangkan dalam kerangka amandemen yaitu : *Pertama*, amandemen adalah instrumen bukan tujuan. Amandemen adalah cara untuk membuat Indonesia pasca Soeharto bisa menata ulang sistem politik dan masyarakat ke arah demokrasi. Karena itu amandemen bukanlah agenda akhir, melainkan agenda awal yang perlu ditindaklanjuti dalam menuju format politik yang lebih demokratis. *Kedua*, amandemen UUD 1945 harus dilakukan tanpa mengidap kekeliruan politik dan hukum di masa lampau. Dengan kata lain amandemen perlu dilakukan secara kontekstual melalui pasal-pasal yang ada dan tidak lewat siasat politik penguasa (misalnya lewat Ketetapan MPR dan Undang-undang). *Ketiga*, amandemen dilakukan dengan mendasarkan diri pada kebutuhan demokratisasi yang didefinisikan terlebih dahulu. Artinya, amandemen

seyogyanya tidak dilakukan semata-mata hanya untuk amandemen melainkan untuk memenuhi kebutuhan demokratisasi.

Dari beberapa catatan amandemenisasi tersebut dapat dipahami bahwa pelaksanaan amandemen pada hakekatnya untuk mencapai apa-apa yang dipersyaratkan sebagai sebuah konstitusi yang baik. Menurut Nardulli syarat sebuah konstitusi yang baik adalah: (1) memberdayakan sekaligus membatasi kekuasaan pemerintahan; (2) menggambarkan atau merumuskan kontrak sosial yang berlaku dalam hubungan antara masyarakat dan negara; (3) menyediakan ruang publik yang memadai; dan (4) adanya mekanisme kontrol bagi penyalahgunaan kekuasaan (Imawan, 1999). Jadi suatu konstitusi yang baik haruslah memuat: (1) tentang kekuasaan pemerintahan dalam arti luas; (2) tentang hak-hak asasi pihak yang diperintah; dan (3) tentang hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.

Pembatasan kekuasaan negara (pemerintah), adanya pembagian kekuasaan serta jaminan bagi bekerjanya prinsip *check and balances* adalah hal yang utama dalam setiap konstitusi modern-demokratis. Amerika Serikat menjadi contoh penting untuk kasus ini.

Aspek penting lainnya dari sebuah konstitusi yang baik (modern-demokratis) terkait dengan adanya pengakuan dan pemberlakuan HAM serta prinsip *citizenship*. Pengakuan terhadap hak-hak asasi warga negara baik hak-hak politik, ekonomi, sosial dan kultural harus secara tegas tercantum dalam konstitusi. Di negara-negara Skandinavia, Norwegia misalnya, hak untuk mendapatkan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial dan kultural, dirumuskan secara tegas dalam konstitusi mereka. Hak-hak ini kemudian diwajibkan kepada pemerintah untuk mewujudkannya. Di Norwegia perwujudannya bahkan dirumuskan secara sangat tegas sebagai kewajiban-kewajiban utama pemerintah daerah (*county* dan *municipality*). Hak-hak yang dijamin secara konstitusional di atas merupakan bagian mendasar dari sistem *welfare state* yang dibangun di negara-negara Skandinavia. Sementara itu prinsip *citizenship* juga harus diperhatikan. Prinsip ini mengandaikan dan sekaligus menerima premis tentang kesetaraan warga negara tanpa kecuali dalam segala hal.

Di sisi lain semangat untuk mengamandemen UUD 1945 hendaknya tidak terlepas dari kebutuhan akan adanya perangkat hukum yang baku sehingga keinginan anggota para warga negaranya untuk menjamin terlaksananya hak-hak mereka sendiri dan membatasi tindakan-tindakan sewenang-wenang dari penguasa dapat terealisasi. Lebih jauh dapat dipahami ada beberapa faktor yang mendorong timbulnya kebutuhan akan UUD bagi suatu negara, yaitu : (1) adanya keinginan baik dari pihak yang diperintah maupun dari pihak penguasa sendiri untuk menjamin rakyatnya dengan jalan menentukan suatu bentuk sistem ketatanegaraan tertentu yang semula tidak jelas dengan maksud agar di kemudian hari tidak dimungkinkan adanya tindakan sewenang-wenang dari penguasa; (2) adanya keinginan untuk menjamin kerjasama yang efektif dari beberapa negara yang pada mulanya berdiri sendiri dan akan

menjadi negara-negara bagian dari federal (adanya pembagian kewenangan yang jelas; (3) adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin penyelenggaraan ketatanegaraan yang pasti dan membahagiakan rakyat (Bryce dalam Muchsan, 1999).

Berdasarkan pendapat Bryce di atas dapatlah dikemukakan bahwa UUD sebagai sumber hukum yang tertinggi mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Untuk menjamin hak-hak para warga masyarakat, terutama warga negaranya, dari tindakan yang sewenang-wenang para penguasa. Di dalam negara hukum modern yang bertipe *welfare* (negara kesejahteraan), tujuan ini diteruskan dan diperluas, yakni sampai dengan terselenggaranya kepentingan masyarakat, sehingga tidak hanya sekadar terjaminnya perlindungan hukum terhadap hak-hak para anggota masyarakatnya, akan tetapi juga di setiap para anggota warga negaranya dapat mengembangkan hak-haknya sebagai manusia pada umumnya yang dapat hidup dengan sejahtera.
2. Sebagai landasan struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut suatu sistem ketatanegaraan yang pasti yang pokoknya telah digambarkan dalam aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan UUD.

III. JAMINAN HAM DALAM UUD 1945 YANG DIAMANDEMEN

Terlepas dari ideologi apa pun yang dianut dan seberapa besar kekuasaan yang dilimpahkan pada negara, suatu konstitusi diwajibkan untuk menjamin HAM sebagai hak minimal individu. HAM dalam konstitusionalisme adalah hak-hak dasar individu yang dijamin oleh konstitusi untuk terbebas dari rasa takut, kekerasan, paksaan, pembunuhan, kelaparan, dan sebagainya. Bila dirunut lebih jauh, jaminan perlindungan terhadap HAM tidak terlepas dari konsep negara hukum itu sendiri sebagaimana yang disampaikan oleh Immanuel Kant dan A.V. Dicey. Menurut Kant ada dua persyaratan yang harus dipenuhi dalam konsep negara hukum tersebut yaitu : (1) perlindungan terhadap HAM; dan (2) pemisahan kekuasaan. Sedangkan konsep negara hukum menurut sistem Anglo Saxon yang dikenal dengan *The Rule of Law*-nya A.V. Dicey mengandung tiga unsur penting yaitu : (1) *supremacy of law*; (2) *equality before the law*; dan (3) *human rights*. Dari kedua konsep negara hukum tersebut jelaslah bahwa keduanya selalu memasukkan unsur hak sebagai salah satu syarat tegaknya negara hukum tersebut.

Pengintegrasian HAM sebagai bagian imperatif dari setiap konstitusi modern telah dilakukan oleh banyak negara. HAM bahkan telah menjadi salah satu bagian paling prinsip dari sebuah proses yang dirumuskan oleh Feith sebagai "*constitutionalization of world politics*". Ia bukan saja melibatkan hak asasi individual manusia, tetapi sekaligus hak-hak kolektif seperti terungkap lewat berbagai dokumen internasional tentang hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan kultural. Di bawah kerangka hukum internasional setiap negara diwajibkan untuk menjalankan tiga hal secara serentak dalam kaitannya

dengan HAM yakni menghormati, menjamin dan mengadopsinya sebagai bagian dari kebijakan domestik masing-masing negara.

Jaminan penegakan HAM dalam konstitusi maupun perangkat kebijakan domestik lainnya di masing-masing negara sangat tergantung pada aliran pemikiran yang dianut oleh pemerintah negara yang bersangkutan tentang pelaksanaan konsep HAM. Dalam tatanan masyarakat internasional terdapat dua perdebatan dalam memahami pelaksanaan konsep HAM tersebut (Fatah, 2000). *Pertama*, perdebatan antara paham universalisme versus relativisme kultural. *Kedua*, perdebatan antara kecenderungan pelaksanaan hak-hak kolektif versus pelaksanaan hak-hak individual. Pendekatan universalisme berpendapat bahwa pelaksanaan HAM bersifat individual dan tidak dipengaruhi atau tergantung pada perbedaan negara, ideologi, tingkat kemajuan ekonomi, etnik, agama, kultur dan sebagainya. Pendekatan relativisme kultural berpendapat bahwa pelaksanaan HAM itu bersifat relatif dengan memperhatikan perbedaan-perbedaan kultural antar bangsa.

Baik pendekatan universalisme maupun relativisme-kultural dalam prakteknya mengandung bias ideologi dan politik. Universalisme kerap kali dipakai sebagai senjata negara-negara Barat untuk melakukan tekanan politik terhadap negara lain sehingga sering potensial menjadi tameng bagi kejahatan politik internasional. Sedangkan pendekatan relativisme-kultural seringkali menjadi legitimasi bagi rezim-rezim otoriter di belahan dunia ketiga dalam mengimplementasikan HAM di wilayah domestiknya masing-masing.

Kedua tema perdebatan di atas pada akhirnya memberikan pengaruh yang besar terhadap terbentuknya dua aliran pemikiran tentang HAM yang berkembang di Indonesia. *Pertama*, aliran pemikiran yang cenderung anti komparasi akibat sikapnya yang *inward looking oriented*. *Kedua*, aliran yang menyarankan komparasi ke model Barat atau internasional secara umum (Fatah, 2000).

Aliran pemikiran yang pertama beranggapan bahwa HAM memiliki bentuknya yang khas Indonesia dan tidak perlu dibandingkan dengan HAM model Barat atau model manapun. Oleh sebab itu pelaksanaan HAM harus merujuk pada nilai-nilai budaya masyarakat Indonesia. Sebaliknya aliran kedua menganut pandangan yang cenderung melakukan komparasi dengan perumusan HAM model Barat yang menonjolkan jaminan atas hak-hak sipil dan politik. Penganut aliran ini berpendapat bahwa rumusan-rumusan HAM secara internasional hendaknya menjadi acuan bagi Indonesia dalam rangka terus melakukan retrospeksi dan perbaikan mengenai pelaksanaan konsep HAM tersebut. Dalam konteks inilah amandemen UUD 1945 diperlukan. Dengan kata lain perlu dicantumkan secara tegas pasal-pasal yang menjamin perlindungan dan penegakan HAM di dalam UUD 1945.

Pencantuman secara tegas pasal-pasal tentang HAM dalam konstitusi pada hakekatnya mempunyai makna yang mendalam dalam kehidupan bernegara. Dilihat dari sisi warga negara, adanya HAM

tersebut merupakan jaminan perlindungan hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa atau individu maupun kelompok tertentu. Dari sisi pemerintah, adanya HAM akan berfungsi sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut hak-hak warga negara.

Pengintegrasian HAM secara imperatif melalui Amandemen kedua UUD 1945 dapat dicermati dengan dicantumkannya Bab XA tentang HAM. Disamping itu juga terdapat beberapa pasal yang terkait dengan perlindungan HAM yaitu: pasal 27, pasal 29, 30, 31, dan 34.

Bila dileborasi lebih lanjut HAM yang tercantum Amandemen kedua UUD 1945 tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Hak kemerdekaan diri.

Manusia lahir dalam keadaan bebas, oleh karenanya jangan sampai kebebasan ini sangat berkurang oleh penguasa.

2. Hak kebebasan beragama.

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang agamis, oleh karenanya bebas dalam memeluk agama masing-masing.

3. Kebebasan mengeluarkan pendapat atau pikiran.

Kebebasan ini dapat dilakukan secara tertulis maupun secara lisan.

4. Hak administratif.

Hak ini adalah hak setiap warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui perwakilannya.

5. Hak pengajaran.

Hak bagi setiap orang untuk mendapatkan pengajaran serta memilih pengajaran yang akan diikutinya.

6. Hak mendirikan organisasi amal dan sosial.

Hak ini meliputi kebebasan untuk mendirikan perkumpulan yang bergerak dalam bidang sosial yaitu : (a) hak untuk hidup secara layak ; serta (b) hak mendapatkan pendapatan yang layak.

Terdapatnya jaminan perlindungan HAM dalam Amandemen UUD 1945 jelas merupakan langkah maju bagi upaya serius pemerintah untuk menegakkan HAM sesuai dengan koridor negara hukum. Langkah itu hendaknya terus dilakukan pada regulasi-regulasi turunannya agar semua produk kebijakan pemerintah memiliki sensitifitas terhadap HAM. Di sisi lain penguatan peranan masyarakat terhadap penegakan HAM terus dilakukan sehingga masyarakat dapat mengidentifikasi hak-haknya sekaligus memikirkan cara bagaimana memperoleh hak-haknya tersebut.

IV. PENUTUP

Maraknya pembicaraan seputar HAM justru muncul setelah banyaknya terjadi pelanggaran HAM. Agar kejadian ini tidak terus terulang, maka diperlukan jaminan perlindungan HAM dalam sebuah konstitusi modern. Belajar dari konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 serta UUDS 1950, di mana ketiga konstitusi ini telah memuat pasal-pasal yang menjamin pelaksanaan HAM walaupun jika ditinjau dari segi kerinciannya saling berbeda antara satu dengan lainnya.

Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 lebih rinci mencantumkan pasal-pasal HAM bila dibandingkan dengan UUD 1945. Namun dari ketiganya, terdapat berbagai kelemahan baik secara kontekstual maupun substansial. Oleh sebab itu langkah amandemen UUD 1945 pasca reformasi politik adalah merupakan langkah yang tepat dan merupakan usaha yang serius bagi penegakan HAM di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Fatah, Eep Saefulloh. (2000). *Menuntaskan Perubahan*. Bandung : Mizan.
- Imawan, Riswandha. (1999). *Upaya Menghindari Presiden RI Bertindak Sebagai Raja*. Malakah disampaikan pada Forum Seminar Sehari Dies Natalis FISIPOL UGM Yogyakarta, tanggal 18 September 1999.
- Muchsan. (1999). *Pergantian UUD 1945 : Menuju Indonesia Baru yang Demokratis*. Malakah disampaikan pada Forum Seminar Sehari Dies Natalis FISIPOL UGM Yogyakarta, tanggal 18 September 1999.
- Pratikno. (1999). *Hak Warga Negara dalam Demokrasi Konstitusional*. Malakah disampaikan pada Forum Seminar Sehari Dies Natalis FISIPOL UGM Yogyakarta, tanggal 18 September 1999.
- Linz, Juan J. dan Alfred Stephan. (1998). *Defining and Crafting Democratic Transition*. Jakarta : The Ford Foundation.
- Yamin, Muhammad. (1959). *Naskah Persiapan UUD 1945 Jilid I*. Jakarta : Yayasan Prapanca.
- , *UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*. Jakarta : Sinar Grafika.