

# POLITIK HUKUM AMANDEMEN KELIMA UUD 1945 <sup>1</sup>

**R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA.**

*Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia,  
dan Anggota Lembaga Kajian Konstitusi (LKK)  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga*

## **Pengantar**

Pertama, di negara manapun, tidak ada yang memiliki konstitusi secara sempurna tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu, khususnya dalam suatu sistem penataan negara dan hubungan antara lembaga negara berikut rakyatnya. Menyadari ketidaksempurnaan konstitusi, maka varian untuk menentukan kemana konstitusi tersebut menjadi lebih baik, sangatlah ditentukan melalui: (i) proses yang demokratis dengan menggali akar kesejarahan sosial, ekonomi, budaya dan politik suatu bangsa; (ii) substansi yang berbasis pada jaminan hak-hak asasi manusia; (iii) serta memberikan ruang transformatif yang cukup membangun karakter konstitusionalisme (*prosedural-substansial character*).

Kedua, dengan konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Di situlah letak eksistensi konstitusi, dimana pemahaman maupun

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan pada Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara dengan tema: “Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia 1945”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PusKon) Universitas 45 Makassar dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Makassar 29 Juni-1 Juli 2007.

tafsir atas implementasi konstitusi diperlukan kekuatan politik yang konsisten memegang teguh nilai-nilai serta tujuan bangsa serta progresif dalam menerobos kekakuan dan ketimpangan struktural politik ekonomi (*progressive realization against political economy structural injustice*).

Ketiga, konstitusi merupakan suatu kontrak sosial-politik, dimana proses kontraknya haruslah dilakukan secara demokratis dengan melibatkan politik kewargaan. Tentunya, perkembangan dan dinamika sosial politik mengalami perubahan yang akan memberikan pengaruh besar atas substansi kontraknya. Dalam konteks yang demikian maka arah perubahan haruslah dilekatkan dengan perkembangan maju suatu peradaban bernegara dan bermasyarakat, sehingga amandemen haruslah merupakan pesan untuk mendorong peradaban kemanusiaan yang jauh lebih bermartabat (*human dignity civilization*).

Dengan tiga kerangka pertimbangan perubahan konstitusi ini, maka salah satu pertanyaan kunci dalam merespon amandemen konstitusi di Indonesia adalah, apakah politik hukum amandemen kelima diupayakan sungguh-sungguh dalam menempatkan konstruksi pasal perubahannya dalam ketiga kerangka tersebut? Ataukah sebaliknya, justru menegasikannya? Perspektif demikian diperlukan di tengah arus besar wacana perubahan yang sifatnya -- semata-mata -- institusional-fungsionalistik (*neo-institutionalism*).

### **Mengapa Amandemen?**

Banyak pihak hari ini mempertanyakan dan mengkambinghitamkan eksistensi UUD 1945 dan berkeinginan untuk mengubahnya. Dan uniknya, seolah-olah, problematika ketatanegaraan melulu soal teks konstitusi. Proporsionalakah teks konstitusi kita sekarang tepat dijadikan sasaran sebagai “terdakwa” atas problematika ketatanegaraan maupun ketetapanperintahan? Situasi untuk mendesakkan perubahan berbasis pada tekstualitas semata akan: (i) Mempertontonkan dominasi aliran pemikiran ketatanegaraan yang instrumentatif, yang sebenarnya tidak begitu mengherankan di tengah kuatnya arus utama pemikiran positivisme dalam dunia hukum; dan yang lebih berbahaya, (ii) Menghilangkan esensi dari spirit konstitusionalisme Indonesia.

Dominasi aliran pemikiran ketatanegaraan yang instrumentatif sesungguhnya adalah ketidakmampuan menangkap serta memahami ide, esensi dan prinsip dalam proses interaksi ekonomi politik ketatanegaraan. Dalam pemikiran yang paling sederhana, konstitusi sebagai kontrak sosial politik, haruslah memiliki konstruksi konstitusionalisme yang menegaskan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui (implementasi) konstitusi. Dalam pengertian yang jauh lebih luas jangkauannya, menurut Wignyosoebroto (2002), ide konstitusi disebutnya sebagai konstitusionalisme, dan digambarkan bahwa paradigma hukum perundang-undangan sebagai penjamin kebebasan dan hak – yaitu dengan cara membatasi secara tegas dan jelas mana kekuasaan yang terbilang kewenangan (dan mana pula yang apabila tidak demikian harus dibilang sebagai kesewenang-wenangan) – inilah yang di dalam konsep moral dan metayuridisnya disebut “konstitusionalisme”.

Setelah amandemen keempat, UUD 1945 diakui jauh lebih baik dalam beberapa sisi, utamanya untuk menata hubungan dan fungsi lembaga negara, pembatasan kekuasaan presiden, serta pengakuan lebih luas hak-hak asasi manusia. Apalagi dalam penataan kelembagaannya dibentuk sejumlah organ negara yang menyokong fungsi-fungsi kekuasaan, sebagai konsekuensi pembaruan hukum (termasuk di dalamnya pembaruan dan penataan organ-organ kekuasaan). Dalam kenyataan, kemajuan konstitusi yang demikian begitu gampang dipecundangi oleh praktik kenegaraan yang sarat koruptif dan kesewenang-wenangan di berbagai level kebijakan, dan lagi-lagi, sejumlah pelanggaran hak-hak dasar negara dilakukan secara sengaja dan dibiarkan secara sistemik terjadi. Kekerasan terhadap petani, liberalisasi kebijakan perburuhan, privatisasi sumberdaya alam dan sektor-sektor penting publik, legalisasi beragam modus korupsi, serta penghancuran sistem-sistem sosial-ekonomi lokal oleh mesin-mesin kapitalistik yang difasilitasi negara melengkapi penggerogotan teks dan spirit konstitusi Indonesia. Lalu, pertanyaan relevan yang bisa dikemukakan adalah mengapa kemajuan norma-norma konstitusional (*constitutional norms*) tidak seiring dengan jaminan hak-hak dasar negara yang seharusnya dihormati, dilindungi dan dipenuhi (*constitutional rights guarantee*)?

Tepatkah ini problem yang semata-mata menempatkan pasal-pasal konstitusi sebagai titik keliru?

Kritik terhadap pengusul amandemen justru ketika menyandarkan posisi perubahan konstitusi hanya pada teks-teks pasalistik (Wiratraman 2007), sehingga yang terlihat hanyalah usungan teks-teks kepentingan kekuasaan tertentu yang tidak mudah begitu saja diterima, tidak hanya oleh pengambil keputusan politik maupun di kalangan pemikir ketatanegaraan (Yusfunan 2007)

Lahirnya keinginan amandemen lebih dipengaruhi oleh -- salah satunya -- menguatnya secara masif diskursus neo-institusionalis yang menyepakati lembaga-lembaga (negara) memainkan suatu peran dominan dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi (Hechter, et al., 1990; Powell dan DiMaggio, 1991). Karakter yang demikian lazim terjadi di negara-negara yang menggampangkan arah pembaruan hukumnya ditransplantasikan oleh kekuatan rezim neo-liberal, yang merangsek dengan tidak lagi mengenal batas-batas negara, akar sejarah dan sosial-ekonominya. Oleh sebabnya, dalam perspektif ini, indikator utama untuk mengatakan keberhasilan suatu pembaruan hukum misalnya, diukur dari seberapa banyak inovasi pengaturan fungsi dan kelembagaan (negara) baru dibentuk, didisain dan diimplementasikan dalam rangka menuruti selera pasar bebas. Begitu banyak lahirnya komisi negara di Indonesia (termasuk peradilan-peradilan khusus), disadari maupun tidak, merupakan pesanan dalam disain neo-liberal.

Sehingga argumentasi amandemen yang simplistik diposisikan sebagai model bongkar pasang pasal-pasal yang mengusung kekuasaan tertentu sangatlah kurang tepat di mata publik yang tengah menghadapi ketimpangan struktural sosial ekonomi.

Meskipun demikian, bukan berarti pintu amandemen haruslah tertutup rapat-rapat, melainkan tetaplah senantiasa terbuka bagi koreksi yang ditujukan untuk mentransformasikan tujuan berbangsa dan bernegara. Artinya, sekali lagi, konteks pemaknaan amandemen tersebut tetaplah konsisten dengan akar konstitusionalisme Indonesia yang telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, dimana konsepsi

kebangsaan dan kenegaraannya memperkuat upaya “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan “melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Sedangkan kedudukan Pancasila dalam Pembukaan tersebut menjadi norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang kian memperkuat falsafah kehidupan bernegara. Pilihan-pilihan perubahan konstitusi merupakan politik hukum tersendiri yang harus dijelaskan pada rakyat, apakah tujuan perubahannya dalam rangka mentransformasikan akar konstitusionalisme Indonesia?

### **Politik Hukum Amandemen**

Disebut politik hukum amandemen karena wewenang mengubah konstitusi adalah masalah hukum yang mengandung aspek politik. Tentunya, sebagaimana disinggung sebelumnya, memperbincangkan problematika ketatanegaraan tidaklah sekadar berhenti pada proporsi tekstualitas semata, melainkan pula melakukan lompatan lebih jauh membangkitkan semangat untuk terus mendorong perubahan yang berkeadilan dengan sandaran akar konstitusionalisme. Dengan begitu, politik hukum amandemen jangan hanya sekadar perdebatan neo-institusionalis yang bias instrumentalis, apalagi cuma mengedepankan kepentingan golongan dan pragmatis.

Memang, tidak ada konstitusi yang selalu sempurna di dunia ini. Itu sebabnya, sah-sah saja siapapun berkeinginan untuk perubahan UUD 1945, sepanjang konstruksi berfikirnya didasari pada semangat memperkuat konstitusionalisme Indonesia. Jaminan hukum atas kebebasan dan hak-hak dasar warga negara, pertanggungjawaban negara secara progresif dalam menjalankan mandat konstitusional, serta berhentinya praktek pelanggaran hak asasi manusia maupun kesewenang-wenangan lainnya, adalah pertanda bekerjanya kekuatan konstitusionalisme. Semangat mengemban prinsip, ide serta gagasan demikianlah yang harus melekat dan jauh lebih penting pada sistem pembentukan hukum dan penegakannya di tengah karut marut bangsa.

Dengan konteks yang demikian, semestinya politik hukum amandemen UUD 1945 merupakan respon atas kelemahan dari UUD 1945 dan sekaligus refleksi dari perjalanan dan praktik konsolidasi ketatanegaraan di Indonesia di masa sebelumnya. Masalahnya, bagaimana strategi politik hukum perubahan UUD 1945 dilakukan? Pertama, apakah melakukan amandemen atas pasal-pasal tertentu; ataukah Kedua, apakah membongkar keseluruhan dengan mendisain bangunan perubahannya lebih terlebih dahulu?

Usulan ahli hukum tata negara yang pernah mengkaji secara dalam tentang prosedur dan sistem perubahan konstitusi, Sri Sumantri, menegaskan perlu membuat semacam *grand design* terlebih dahulu (Kompas 2007). Usul perubahan yang demikian sebenarnya adalah diskursus strategi politik hukum perubahan konstitusi yang kedua. Usulan Sumantri ini saya sebut sebagai strategi model dekonstruksi-rekonstruksi. Kelebihan strategi ini adalah menata secara keseluruhan bangunan sedari awal hingga akhir, membongkarnya dan kemudian leluasa untuk membangun ulang secara lebih komprehensif. Selain itu, agar perubahan konstitusi tidak menjadi "bola liar" yang akan mudah dimanfaatkan oleh intervensi kepentingan dominan dalam mengendalikan kebijakan negara. Hanya saja kelemahan strategi ini adalah diperlukan waktu khusus yang lebih lama untuk memperoleh proses partisipasi sebagai jaminan hak-hak publik terlibat dalam perubahan tersebut. Contoh sederhananya, dalam konstitusi-konstitusi modern, seperti di Belanda, Jerman dan Rusia, menempatkan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia terlebih dahulu dalam pasal-pasal awal sebelum pengaturan tentang kekuasaan dan kelembagaan negara yang menjalankan kekuasaannya. Bila Indonesia menginginkan pengutamaan pasal-pasal hak-hak asasi manusia di muka dalam struktur konstitusi, maka tidaklah bisa perubahan konstitusinya sekadar bersifat amandemen.

Meskipun sarana hukum perubahan model dekonstruksi-rekonstruksi dimungkinkan oleh Bab XVI Pasal 37 UUD 1945, namun secara politik, dengan keterbatasan waktu yang tersedia untuk perubahan konstitusi dalam konteks sekarang, maka kemungkinan besar yang bisa dilakukan adalah perubahan yang bersifat amandemen (*new substantive amendmend design*). Yang perlu diwaspadai dalam strategi pragmatis yang demikian

adalah proses amandemen tersebut tidaklah "grusa-grusu" (terburu-buru dan asal-asalan), tetapi sifatnya "ndang-ndang" (lekas dan menyiapkan segala sesuatunya).

Politik hukum amandemen inilah yang sekarang harus dipertimbangkan. Sejumlah pemikiran tentang politik hukum amandemen kelima UUD 1945 adalah, setidaknya:

1. Meningkatkan peran dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif;
2. Menjamin hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat;
3. Memperkuat peran dan kewenangan Komisi Ombudsman Nasional;
4. Mengatur secara tegas tanggung jawab utama negara, dalam hal ini pemerintah, untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia;
5. Menjaga hubungan kekuasaan yang seimbang, sinkron dan harmonis dengan menerapkan mekanisme *check and balance system*.

Meningkatkan peran dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diperlukan untuk memperkuat pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, serta menjaga hubungan yang seimbang antara DPD dan DPR. Peran strategis DPD adalah terletak pada bagaimana aspirasi dari daerah yang diwakilinya lebih bisa disuarakan dan berkekuatan, sehingga wewenang yang dimilikinya pun harus ditingkatkan. Wewenang ini setidaknya berbasis pada fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, yakni menyangkut:

- (i) Memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, yang tidak sekadar mengusulkan RUU atau membahas secara khusus menyangkut otonomi daerah.
- (ii) Membahas dan menentukan bersama DPR atas pengajuan Presiden soal anggaran pendapatan dan belanja negara.
- (iii) Memiliki fungsi pengawasan yang setara dengan DPR atas pelaksanaan fungsi-fungsi yang dijalankan eksekutif.

Dalam soal pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, sebagaimana disebutkan secara khusus dalam pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3) UUD 1945, perlulah untuk dirumuskan lebih baik dalam mewujudkan hak asasi masyarakat adat yang

selaras dengan *self identification principle* (prinsip identifikasi diri sendiri untuk menyatakan apakah diri atau kelompoknya sebagai masyarakat hukum adat). Selama ini, pasal-pasal tersebut telah menjerat dan memasung hak-hak asasi masyarakat hukum adat dengan teks ”pengakuan bersyarat” dalam menegaskan eksistensi masyarakat hukum adat. Pengakuan bersyarat ini merupakan bentuk pengurangan atau pembatasan eksistensi, yakni pengakuan atas dasar: (i) sepanjang masih hidup; (ii) sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban; (iii) sesuai dengan prinsip NKRI; dan (iv) diatur dalam undang-undang. Akibat diberlakukannya pengakuan bersyarat tersebut telah banyak terjadi praktek diskriminasi, pelanggaran sistematis terhadap hak-hak asasi manusia dan penghancuran sistem kehidupan dan ekologis di wilayah-wilayah adat.

Misalnya, dalam memahami pemikiran soal klausul ”sepanjang masih hidup”<sup>2</sup>, merupakan batasan hukum yang sangat tidak adil bagi masyarakat hukum adat serta tidak layak dipertahankan di dalam UUD 1945, mengingat bahwa dalam sejarahnya telah pernah terjadi praktek pemberangusan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya melalui UU Pemerintahan Desa (UU No. 5 Tahun 1979). Apalagi terhadap klausul ”sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban” yang selama ini dalam prakteknya menjadi pintu masuk penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan, baik di pusat maupun di daerah, melalui berbagai instrumentasi kebijakan, telah menyingkirkan eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-hak hidupnya.

Menyangkut peran dan kewenangan Komisi Ombudsman Nasional yang perlu diperkuat, salah satu caranya adalah dengan menegaskan posisi dan kewenangannya secara konstitusional (*constitutional organ and authority*). Dalam sejarahnya, Komisi Konstitusi pernah memasukkan usulan pasal 24G yang mereka susun dan telah diserahkan kepada MPR periode 1999-2004. Usulan tersebut dirumuskan sebagai berikut:

(1) Ombudsman Republik Indonesia adalah Ombudsman yang mandiri guna mengawasi penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat.

---

<sup>2</sup> Dalam sejumlah perundang-undangan yang lain digunakan istilah ”sepanjang kenyataannya masih ada”, misalnya dalam UU 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.



(2) Susunan, kedudukan dan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia diatur dengan Undang-Undang.

Gagasan memberikan landasan konstitusional Ombudsman telah (di)gagal(kan), dan faktor inilah yang menyebabkan melemahnya posisi dan wewenang Ombudsman dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Memberikan landasan konstitusional terkait dengan posisi dan wewenang Ombudsman sangatlah penting, mendesak dan perlu diperluas tidak sekadar pengawasan atas pelayanan publik penyelenggara negara, melainkan pula terlibat dalam proses mendorong sistem peradilan yang efektif dan profesional. Dalam kaitan terlibat dalam proses mendorong sistem peradilan yang efektif dan profesional, Ombudsman bisa diberikan fungsi untuk memantau penyelenggaraan persidangan yang independen (atas dasar pengaduan masyarakat) serta aktif dalam proses pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan jangkauan meluas wewenang Ombudsman, maka eksistensi Komisi Yudisial perlu dipertimbangkan kembali dengan penegasan fungsi yang bisa (digantikan) dimiliki Ombudsman, yang selaras dengan penamaan dan fungsi kekuasaannya.

Perubahan UUD 1945 perlu pula mengatur secara tegas dan progresif tanggung jawab utama negara, dalam hal ini pemerintah, untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia. Konsepsi progresifitas atau pemajuan hak-hak asasi manusia menjadi penting agar penyelenggara negara lebih memprioritaskan tanggung jawabnya, baik terhadap hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi sosial dan budaya. Dalam UUD 1945, tanggung jawab negara tidak diatur secara khusus (terkecuali rumusan dalam pasal 28I ayat (4) UUD 1945) sebagaimana kewajiban individu dalam hak-hak asasi manusia (pasal 28J UUD 1945). Usulan kongkritnya, pasal-pasal tentang tanggung jawab negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia haruslah dibuat secara khusus, termasuk konsekuensi *impeachment* yang menjadi landasan konstitusionalnya (misalnya: memasukkan klausul "terbukti melakukan pelanggaran hak asasi manusia" dalam pasal 7A UUD 1945). Selain itu, perlu dipertimbangkan pula bila hendak melakukan perubahan total UUD 1945 (bukan bersifat

amandemen), yakni menempatkan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia terlebih dahulu dalam pasal-pasal pembuka atau awal dalam struktur konstitusinya sebelum pengaturan tentang kekuasaan dan kelembagaan negara yang menjalankan kekuasaannya.

Berikutnya, politik hukum yang terkait dengan menjaga hubungan kekuasaan yang seimbang, sinkron dan harmonis dengan menerapkan mekanisme *check and balance system*. Politik hukum ini bukanlah semata disandarkan pada teks konstitusi, namun juga sangat bergantung pada komitmen pelaksanaan konstitusi penyelenggara negara untuk tidak mementingkan organ kekuasaannya sehingga menjadi lebih dominan. Misalnya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merasakan bahwa Mahkamah Konstitusi dianggap membuat putusan yang justru menghentikan segala proses politik yang panjang dan melelahkan dengan membatalkan produk Undang-Undang. Dari sisi ini, seolah-olah Mahkamah Konstitusi lebih berkuasa dan tinggi kedudukannya dibandingkan DPR, karena (sekadar contoh) dalam salah satu putusan memerintahkan pembentuk UU untuk membuat Undang-Undang yang baru dalam kurun waktu tertentu. Lihat saja putusan MK No. 006 Tahun 2006 yang memutuskan pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; atau juga putusan MK yang memangkas kewenangan Komisi Yudisial. *Rechstaat* ataukah *Rechtheerstaat*? Begitulah kiranya salah satu misal, ketegangan dalam hubungan (organ) kekuasaan yang harus diberikan jalan keluar dalam bangunan ketatanegaraan Indonesia.

## **Penutup**

Melalui perbincangan yang mendalam dengan melibatkan seluas mungkin elemen partisipasi rakyat, tidaklah perlu ragu untuk membuat strategi perubahan konstitusi secara menyeluruh, komprehensif, dan progresif. Dukungan terhadap perubahan konstitusi sangatlah dimungkinkan, baik secara hukum maupun politik bilamana dimensi perubahannya berbasis pada, setidaknya, tiga kerangka pertimbangan perubahan konstitusi (termasuk di dalamnya strategi amandemen), yakni: *prosedural-substansial*

*character; progressive realization against political economy structural injustice; dan human dignity civilization.*

Kebekuan *state-based perspective* yang dominan dalam diskursus politik hukum ketatanegaraan mulai perlu diterobos atau bahkan diterjang dalam rangka mentransformasikan secara lebih serius akar konstitusionalisme Indonesia. Ketidakberhasilannya justru memudahkan tergelincir dalam paradigma perubahan yang instrumentalistik dan institusionalistik.

Tentu, pemikiran sederhana yang tertuang dalam kertas posisi ini tidaklah mencukupi luasnya arena dan kedalaman perdebatan perubahan konstitusi dalam pelbagai dimensi, karena sedari awal kertas posisi ini ditujukan semata untuk berkontribusi perubahan konstitusi yang sifatnya amandemen, sehingga fokusnya pada pokok-pokok terpenting dalam gagasannya. Meskipun demikian, apa yang dirasakan penting dalam pemikiran ini semoga memberikan manfaat untuk perubahan ke arah yang lebih baik bagi bangsa dan negara Indonesia.

*R. Herlambang Perdana Wiratraman  
Email : herlambang@unair.ac.id  
Mobile : +6281 332809123*