

BEBERAPA POKOK PIKIRAN TENTANG IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP DALAM UUD 1945 DALAM HUKUM POSITIF NASIONAL *

Oleh : Dr. Iur. Adnan Buyung Nasution **

1. Pertama-tama saya mengucapkan selamat kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional yang telah mengadakan Konvensi Hukum Nasional UUD sebagai landasan konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional dalam rangka peringatan 50 Tahun BPHN.
2. Pada kesempatan ini saya akan menyampaikan beberapa pokok pikiran mengenai Implementasi Prinsip-Prinsip dalam UUD 1945 dalam Hukum Positif Nasional. Tentunya tidak semua materi bisa saya bahas dalam sesi ini, saya hanya akan menyoroti dalam beberapa hal yang terkait dengan jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 28A-28J.

Jaminan Perlindungan Hak Asasi Manusia

3. Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang sangat besar terhadap tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut hemat saya perubahan tersebut, walaupun belum sempurna tetapi telah mengarah kepada cita-cita negara hukum yang demokratis sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional. Hal ini ditandai dari adanya jaminan hak-hak asasi manusia, pembatasan terhadap kekuasaan negara, adanya mekanisme *checks and balances* antara cabang kekuasaan negara dan peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Peraturan tidak sesuai dengan UUD 1945

4. Adanya pengaturan jaminan hak-hak asasi manusia di dalam konstitusi UUD 1945 dalam pelaksanaannya tidak dapat direalisasikan begitu

* Disampaikan dalam acara Konvensi Hukum Nasional, UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional, yang diselenggarakan dalam rangka Peringatan 50 Tahun Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM, 15 April 2008. Terima kasih disampaikan kepada Sdr. Ali Nurdin, SH, ST yang telah membantu penulisan makalah ini.

** Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hukum.

saja. Masih ada kendala karena peraturan perundang-undangan yang ada sudah tidak sesuai lagi dengan UUD 1945 hasil amandemen karena masih mengacu kepada sistem sebelum UUD 1945 diamandemen. Contoh kongkret pelaksanaan jaminan pemenuhan hak-hak asasi manusia adalah dalam hal kebebasan warga negara untuk memeluk agama dan beribadah sesuai dengan agama dan keyakinannya, dimana masih banyak anggota masyarakat yang menderita, baik lahir maupun batin, bahkan tidak sedikit yang sampai harus mengorbankan jiwanya.

5. Hal ini disebabkan diantaranya karena masih ada peraturan seperti UU No. 1/PNPS/1965 yang pada pokoknya mengatur tentang Penodaan Agama, dan pengakuan negara atas 6 agama besar yang dianut di Indonesia, dan Pasal 156a KUHP yang mengatur kriminalisasi atas penodaan agama. Pengaturan ini sudah menimbulkan korban yang banyak, dan akan semakin banyak lagi korban yang akan berjatuhan seiring dengan meningkatnya kelompok yang mengklaim sebagai pemegang kebenaran tunggal yang mendapat mandat dari agamanya untuk menyatakan bahwa agama kelompok lain adalah sesat.

6. Korban-korban sudah berjatuhan, misalnya dalam kasus kelompok masyarakat adat, yang memilih agama leluhur mereka, yang sudah ada sebelum Negara Republik Indonesia berdiri, atau kelompok Ahmadiyah yang sudah ada bahkan ikut serta pada masa kemerdekaan RI. Sungguh sangat menyedihkan apabila justru setelah Republik ini berdiri lebih dari setengah abad, mereka harus dipinggirkan, diisolir bahkan diusir dari tanah tempat tinggalnya yang sudah dihuni selama puluhan tahun. bahkan mungkin ratusan tahun sejak nenek moyangnya tinggal.

7. Dalam kasus masyarakat adat, agama yang mereka anut tidak ada dalam daftar agama yang diakui oleh pemerintah. Akibatnya mereka tidak bisa menikah secara resmi dan terdaftar di KUA, anak-anak hasil perkawinan mereka tidak diakui oleh negara, hak waris dan berbagai hak-hak sosial lainnya tidak bisa dipenuhi oleh negara. Kepada siapa mereka harus mengadu, dan sampai kapan penderitaan mereka akan berakhir.

Upaya Pemenuhan HAM

1. Oleh karena itu, saya berpendapat bahwa UU No. 1/PNNS/1955 dan Pasal 156a KUHP harus direvisi karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman dan semangat perlindungan hak asasi manusia sebagaimana dijamin dalam UUD 1945.
2. Begitu juga pengaturan tentang Bakor Pakem, yang bertugas untuk mengawasi aliran kepercayaan yang berkembang dalam masyarakat perlu ditinjau ulang, baik mengenai tugas, struktur anggota dan kewenangannya. Organ-organ negara yang dibangun atas semangat reformasi seperti KOMNAS HAM, DITJEN PERLINDUNGAN HAM seharusnya terlibat dalam BAKOR PAKEM dan ikut serta memberi masukan dari perspektif Hak-hak Asasi Manusia supaya keputusan yang diambil pemerintah mengenai aliran kepercayaan yang berkembang di masyarakat tidak menyalahi dan melanggar prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi dan hak asasi manusia.
3. Sepanjang yang saya ketahui, mekanisme pengambilan keputusan RAPAT BAKOR PAKEM mengenai AHMADIYAH misalnya, sama sekali tidak melibatkan dan mengikutsertakan KOMNAS HAM dan DITJEN PERLINDUNGAN HAM sebagai organ pemerintah yang melakukan perlindungan dan pengawasan pelaksanaan hak-hak asasi manusia. Akibatnya, saya khawatir apabila keputusan yang akan diambil oleh BAKOR PAKEM pada akhir April 2008 nanti dalam kasus Ahmadiyah akan menyimpang dan melanggar prinsip-prinsip hak asasi manusia.
4. Dari Contoh kasus tersebut di atas, dalam upaya pemenuhan hak-hak asasi manusia, perlu dibuka upaya publik, terutama masyarakat yang menjadi korban atas pelanggaran hak asasi manusia, untuk dapat melakukan *legal action*, menggugat peraturan perundang-undangan, yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia sebagaimana dijamin dalam konstitusi dalam satu forum CONSTITUTIONAL COMPLAIN di depan MAHKAMAH KONSTITUSI. Oleh karena itu, menurut hemat saya salah satu agenda perbaikan amandemen UUD 1945 adalah dengan menambah kewenangan MAHKAMAH KONSTITUSI dalam mengadili CONSTITUTIONAL COMPLAIN yang diajukan oleh masyarakat.

Amandemen UUD 1945

1. Isu hangat lainnya mengenai implementasi konstitusi pasca amandemen UUD 1945 adalah mengenai peran Dewan Pertimbangan Daerah, yang sudah dipilih secara langsung oleh rakyat akan tetapi tidak bisa melaksanakan tugasnya secara maksimal karena keterbatasan kewenangan yang dimilikinya yaitu terbatas hanya memberikan masukan kepada DPR. Kondisi ini mendorong para anggota DPD sekarang ini untuk menuntut amandemen kelima UUD 1945 melakukan perbaikan berupa tambahan, kewenangan kepada DPD.
2. Selain adanya tuntutan untuk segera melakukan amandemen UUD 1945, implementasi konstitusi pasca amandemen juga mendorong beberapa kelompok masyarakat yang menuntut supaya kembali ke UUD 1945 yang "asli". Kelompok ini menilai bahwa amandemen UUD 1945 telah menimbulkan dampak sistem politik dan ketatanegaraan yang kacau balau, misalnya mengenai pemilihan langsung, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, pembentukan Mahkamah Konstitusi, pembentukan Komisi Yudisial, dan lain sebagainya.

UUD 1945 Perlu Diamandemen

1. Untuk menjawab perlu tidaknya kembali kepada UUD 1945 yang "asli" dan perlu tidaknya amandemen terhadap UUD 1945, perlu dilakukan kajian secara historis, sosiologis, filosofis dan yuridis. Secara historis, para *founding fathers* sendiri berpendapat bahwa UUD 1945 adalah UUD kilat, yang dibuat dalam kondisi darurat pada masa perjuangan kemerdekaan, dimana setelah merdeka nanti bangsa Indonesia akan memiliki UUD yang baru. Secara sosiologis, tidak lebih dari 3 bulan sejak berlakunya UUD 1945 sistem ketatanegaraan kita sudah tidak lagi menerapkan UUD 1945, ketika keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 14 Oktober 1945 yang mengubah sistem pemerintahan dari sistem presidensiil sesuai dengan UUD 1945 menjadi sistem parlementer.
2. Secara filosofis, UUD 1945 dibangun berdasarkan konsep negara integralistik yang menempatkan bersatunya negara dengan rakyatnya, atau dalam istilah Jawa dikenal dengan konsep *manunggaling kawulo*

lan gusti yang tidak sesuai dengan cita-cita kemerdekaan. Akibatnya tidak ada ruang bagi kebebasan rakyat atau bahkan kedaulatan rakyat karena sudah diserap oleh negara yang diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Konsep ini, yang dimotori oleh Prof. Soepomo dan Soekarno, melahirkan sistem pemerintahan yang cenderung otoriter dan diktator. Sejak awal, konsep negara integralistik tersebut berhadapan dengan konsep negara demokrasi konstitusional, diwakili oleh Dr. M. Hatta dan Prof. Yamin, yang menempatkan pemisahan antara negara sebagai suatu organ/organisasi dengan rakyat yang memegang kedaulatan. Oleh karena itu, negara harus memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

3. Secara yuridis, UUD 1945 tidak memberikan jaminan dan perlindungan yang cukup terhadap hak asasi manusia, tidak adanya pembatasan tegas atas kekuasaan presiden, dan tidak mengatur secara jelas mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara. Selain itu, pada tahun 1949 dan 1950 kita sudah memiliki konstitusi baru diluar UUD 1945 yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUDS 1950. Tahun 1999-2002 dilakukan 4 (empat) kali amandemen UUD 1945

Penolakan terhadap hasil Amandemen UUD 1945.

1. Sebagaimana diuraikan di atas, sampai saat ini masih ada beberapa kelompok yang menolak hasil amandemen UUD 1945 dan menuntut kembali kepada UUD 1945 yang asli. Berdasarkan pengamatan terhadap berbagai alasan yang dikemukakan oleh kelompok yang menolak amandemen UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa alasan penolakan adalah 1) Amandemen Pasal 1 ayat (2) dianggap telah meniadakan eksistensi MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) karena semula kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR, kemudian diganti menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UU; 2) Mengubah sistem MPR menjadi bikameral, yang terdiri dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) lewat mekanisme pemilihan langsung dianggap mengarah pada federalisme (lihat pasal 22); 3) perubahan sistem bikameral tersebut juga dianggap menghilangkan eksistensi utusan golongan dan utusan daerah; 4)

hilangnya eksistensi MPR dianggap pula sebagai upaya mengubah sila keempat Pancasila, yang mengatakan "*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*".

2. Namun jika dikaji lebih dalam, sebenarnya keberatan tersebut terkait dengan permasalahan yang lebih mendasar dan krusial yang menyangkut tiga hal: 1) persoalan konsep negara (*staatsidee*) yang berkenaan dengan paham kedaulatan rakyat dan pemerintahan demokratis konstitusional; 2) persoalan dasar negara yang mencakup dasar Negara Islam vs Pancasila, yang dikhawatirkan adalah munculnya kekuatan yang memaksakan memasukkan Islam yang secara substantif menggeser Pancasila sebagai dasar negara; dan 3) soal kepentingan politik yang menyangkut pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dan tidak lagi melalui forum MPR.

Hasil Amandemen UUD 1945

1. Menurut hemat saya, Amandemen UUD 1945 telah menghasilkan berbagai perbaikan terhadap UUD 1945, diantaranya adalah pembatasan terhadap kekuasaan presiden, adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dan jaminan terhadap kesejahteraan rakyat, penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penyusunan legislasi, penegasan kedaulatan rakyat dan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, adanya mekanisme *checks and balances* diantaranya dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi, pembentukan Komisi Yudisial. Salah satu perubahan mendasar lainnya adalah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih secara langsung oleh rakyat menggantikan peran utusan daerah dan golongan yang sebelumnya dipilih oleh pemerintah yang berkuasa.

Kelemahan UUD 1945 Hasil Amandemen

1. Sekalipun hasil dari keempat amandemen tersebut telah membawa sejumlah perubahan yang mendasar namun cukup banyak kelemahan yang dapat ditemukan, baik secara konseptual maupun secara teknis yuridis. Pertama, berkaitan dengan masalah konseptual. MPR di dalam melakukan amandemen tidak memiliki pegangan konsep ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang ingin

dicapai melalui serangkaian amandemen itu. Semuanya terkesan lebih cenderung didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat reaktif semata atas kondisi sosial politik yang terjadi di masa kekuasaan Soeharto. Tidak adanya konsep yang jelas itulah sebenarnya yang menjadi penyebab lemahnya metodologi yang digunakan oleh para anggota MPR di dalam mengamandemen UUD 1945, seperti diungkapkan Ketua LIPI Dr. Taufik Abdullah (Media Indonesia, 7 Mei 2002). Kelemahan metodologi itu menyebabkan anggota-anggota MPR terlalu memperhatikan pasal-pasal tanpa lebih dulu melihat UUD 1945 secara keseluruhan. Akibatnya mereka gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal dalam Batang Tubuh yang sedang diamandemen. Kelemahan konseptual ini terlihat diantaranya dari pembentukan DPD yang perannya sangat terbatas walaupun dipilih secara langsung oleh rakyat. Selain itu mengenai mekanisme pemberhentian presiden yang melibatkan Mahkamah Konstitusi, dimana hasil putusan Mahkamah Konstitusi tidak mengikat MPR.

2. Kedua, menyangkut masalah teknik yuridis, yakni lemahnya kemampuan legal drafting dalam merumuskan dan menyusun pasal-pasal. Ini terlihat baik dari segi sistematika yang rancu maupun bahasa hukum yang dipergunakan. Akibatnya, banyak terdapat pasal-pasal hasil amandemen yang tumpang-tindih, kontradiktif dan memungkinkan multitafsir.
3. Berdasarkan uraian singkat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa hasil amandemen UUD 1945 masih mengandung beberapa kelemahan sehingga masih perlu dilakukan perbaikan secara menyeluruh tidak parsial. Akan tetapi hal ini tidak berarti harus kembali kepada UUD 1945 yang "asli" karena UUD 1945 hasil amandemen memiliki isi yang lebih baik.

Perbaikan UUD 1945 hasil amandemen

1. Salah satu isu hangat yang sekarang berkembang adalah adanya desakan dari Anggota Dewan Perwakilan Daerah untuk melakukan amandemen kelima terhadap tugas dan wewenang Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) yang selama ini tidak jelas tugas dan

perannya serta kontribusinya terhadap kepentingan daerah asal pemilihannya, padahal anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan basis daerah. Oleh karena itu, DPD menuntut supaya terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Saya melihat persoalan DPD tersebut merupakan dampak dari kegagalan MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945 karena tidak adanya konsep yang jelas mengenai sistem ketatanegaraan (*staatsidee*). Saya setuju adanya peningkatan peran DPD dalam melaksanakan fungsi legislasi untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat dari daerah pemilihannya, dan meningkatkan mekanisme checks and balances terhadap DPR dalam menyusun undang-undang. Akan tetapi, saya khawatir jika perubahan UUD 1945 dilakukan secara parsial, bagian demi bagian, tanpa melihat konteksnya secara lebih luas atau tanpa dibarengi suatu konsep perubahan yang jelas, perubahan tersebut hanyalah akan menimbulkan persoalan baru atau tetap menyisakan persoalan mengenai tumpang tindihnya hasil amandemen.
3. Berdasarkan pemikiran tersebut, menurut hemat saya untuk mengatasi kelemahan UUD 1945 hasil amandemen, perlu dibentuk satu Komisi Negara yang mengkaji secara khusus Amandemen UUD 1945. Perubahan atau perbaikan terhadap UUD 1945 hasil amandemen perlu dilakukan secara menyeluruh, tidak bisa dilakukan secara parsial bagian demi bagian.