

HARAPAN BARU, LEMBAGA BARU, MASALAH BARU

Oleh: *Dr. Jazuni, S.H., M.H.*

Advokat, Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR-RI

Abstrak: Lembaga-lembaga negara dibentuk untuk mencapai tujuan negara, masing-masing dengan fungsi tertentu. Tuntutan perubahan ketatanegaraan diikuti dengan pembentukan lembaga-lembaga baru, untuk membawa harapan baru memasuki era baru. Akan tetapi, kenyataan tak selalu seindah harapan. Pembentukan lembaga baru, di samping yang sesuai dengan harapan, justru dapat menambah masalah baru yang tentu saja menjadi beban baru.

A. Latar Belakang

Kekecewaan terhadap penyelenggaraan kekuasaan di era Orde Baru¹ memicu timbulnya gerakan massa yang dimotori oleh mahasiswa. Gerakan massa ini membawa sejumlah tuntutan yang biasa disebut “tuntutan reformasi”. Gerakan ini berhasil menggulirkan perubahan konstelasi politik menuju apa yang biasa disebut sebagai “era reformasi”, suatu sebutan yang sarat harapan akan perubahan ke arah perbaikan.

Salah satu tuntutan reformasi adalah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 dipandang perlu karena UUD 1945 yang singkat dan supel dan sering dipuji karena sifatnya yang elastis (lebih mudah mengantisipasi perkembangan) itu justru rawan dan mudah disalahgunakan oleh – dan untuk kepentingan – pemegang kekuasaan. Tuntutan reformasi itu dipenuhi dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan dilakukan dalam empat tahap (Sidang Umum MPR Tahun 1999, Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, dan Sidang Tahunan MPR Tahun 2002). Keempat tahap perubahan tersebut dapat

¹ Penulis lebih suka menggunakan istilah “pemerintahan Soekarno” dan “pemerintahan Soeharto” (dengan langsung menyebut Kepala Pemerintahan) daripada “Orde Lama” dan “Orde Baru”, meskipun istilah yang terakhir ini lebih populer, karena dalam keyakinan penulis istilah yang terakhir dapat dinilai kurang obyektif: “Orde Baru” adalah nama yang diberikan sendiri oleh pemerintahan yang bersangkutan (tentu dengan konotasi positif), sedangkan “Orde Lama” adalah nama yang tidak diberikan sendiri oleh pemerintahan yang bersangkutan, melainkan oleh pemerintah yang menggantikannya (sehingga bisa - dan sering - dimaknai negatif). Ini juga berlaku bagi pemerintahan sesudahnya.

dilihat sebagai satu paket perubahan, yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999 – Pemilu pertama pasca Orde Baru. Harapan akan perbaikan ketatanegaraan diwujudkan dengan dibentuknya beberapa lembaga baru dalam UUD 1945.

Melakukan perubahan ke arah perbaikan tentu tak semudah membalik telapak tangan. Ia adalah proses yang panjang, yang harus disertai konsistensi dalam pencapaiannya. Apakah kita, pasca Orde Baru, memang telah melakukan perubahan ke arah perbaikan? Jawaban atas pertanyaan ini bisa sangat subyektif, tergantung siapa kita, apa posisi kita, dan bagaimana cara kita “membaca” data dan fakta. Oleh karena itu, seyogyanya kita tidak memasuki wilayah kontroversi dengan menuding satu pihak sebagai yang paling bertanggungjawab atas keadaan yang tidak ideal ini, melainkan menganggap keadaan ini sebagai masalah kita bersama, yang perlu kita carikan pemecahan bersama pula.

B. Permasalahan

Menurut Lawrence M. Friedman,² sistem hukum memiliki tiga elemen, yaitu *legal structure*, *legal substance* dan *legal culture*. Dengan kerangka elemen sistem hukum ini, berbicara tentang lembaga-lembaga negara berarti memfokuskan pembicaraan pada elemen “*legal structure*”, yang mencakup lembaga dan aparatur hukum. Namun demikian, oleh karena lembaga negara dilahirkan oleh peraturan perundang-undangan, maka relevan pula disinggung peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Terkait dengan lembaga-lembaga negara, ada sejumlah pertanyaan. *Pertama*, apa yang melatarbelakangi pembentukan suatu lembaga negara? *Kedua*, apakah tujuan pembentukan lembaga negara tersebut sudah tercapai, atau dengan kata lain: apakah lembaga tersebut dapat mengatasi masalah yang ada? *Ketiga*, apakah ada masalah baru dengan dibentuknya lembaga negara tertentu?

Saat ini ada puluhan lembaga negara, baik yang efektif maupun yang tidak, baik yang dibentuk langsung oleh UUD 1945 maupun yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dalam proses

² Lawrence M. Friedman, *American Law: An Invaluable Guide to the Many Faces of the Law, and How It Affects Our Daily Lives*, (New York, London: W.W. Norton & Company, 1984), hlm. 5-7.

pembentukan UU, sekarang ada kecenderungan banyak UU mengamanatkan pembentukan lembaga baru. Ruang lingkup bahasan untuk mencoba memberikan jawaban atas beberapa pertanyaan tersebut di atas amat luas. Bahasan dapat dilakukan dari berbagai bidang, beragam sudut pandang, dan merujuk pada banyak peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar lebih fokus, bahasan dibatasi pada (i) lembaga negara yang langsung dibentuk oleh UUD 1945, dan (ii) pernah – atau sedang – menjadi wacana dalam pembangunan hukum dan ketatanegaraan.

C. Pembahasan

Dalam UUD 1945 disebutkan banyak lembaga negara. Beberapa di antaranya adalah lembaga baru, yang dibentuk setelah perubahan UUD 1945. Dalam perkembangannya, ada masalah yang timbul menyangkut – atau antar – lembaga tersebut. Masalah-masalah tersebut, antara lain adalah: (i) masalah keinginan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk memperbesar kewenangan DPD; (ii) sengketa tentang pengawasan atas pelaku kekuasaan kehakiman antara Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY) yang kemudian diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK); dan potensi konflik antara MK sebagai “penafsir Konstitusi” dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU.

1. Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945

Lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut.

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);³
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);⁴
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);⁵
- 4) Presiden;⁶

³ disebutkan dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 37 UUD 1945.

⁴ disebutkan dalam Pasal 2, Pasal 5, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22B, Pasal 22D, Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C UUD 1945.

⁵ disebutkan dalam Pasal 2, Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 23E, Pasal 23F UUD 1945.

⁶ disebutkan dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 23F, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C UUD 1945.

- 5) Wakil Presiden;⁷
- 6) Dewan Pertimbangan Presiden;⁸
- 7) Kementerian Negara;⁹
- 8) Mahkamah Agung (MA);¹⁰
- 9) Mahkamah Konstitusi (MK);¹¹
- 10) Pemerintahan Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati/Walikota, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota);¹²
- 11) Komisi Pemilihan Umum (KPU);¹³
- 12) Bank Sentral;¹⁴
- 13) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);¹⁵
- 14) Komisi Yudisial (KY);¹⁶
- 15) Tentara Nasional Indonesia (TNI);¹⁷
- 16) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri);¹⁸

2. DPD

Wacana perubahan UUD 1945 sempat kembali mengemuka. Salah satu pemicunya adalah adanya usulan perubahan UUD 1945 yang disampaikan oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan MPR, dengan surat Nomor DPD/HM.310/295/2006 Perihal Perubahan UUD 1945 tanggal 8 Juni 2006.

Untuk mengefektifkan posisi DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah, serta dalam rangka meningkatkan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan khususnya dalam mengembangkan sistem *checks and balances*, DPD mengusulkan perubahan Pasal 22D UUD 1945 (hasil

⁷ disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 22E, Pasal 24C UUD 1945.

⁸ disebutkan dalam Pasal 16 UUD 1945.

⁹ disebutkan dalam Pasal 17 UUD 1945.

¹⁰ disebutkan dalam Pasal 9, Pasal 14, Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24C UUD 1945.

¹¹ disebutkan dalam Pasal 7B, Pasal 24, Pasal 24C UUD 1945.

¹² disebutkan dalam Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 22E, Pasal 23E UUD 1945.

¹³ disebutkan dalam Pasal 22E UUD 1945.

¹⁴ disebutkan dalam Pasal 23D UUD 1945.

¹⁵ disebutkan dalam Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 23G UUD 1945.

¹⁶ disebutkan dalam Pasal 24A, Pasal 24B UUD 1945.

¹⁷ disebutkan dalam Pasal 30 UUD 1945.

¹⁸ disebutkan dalam Pasal 30 UUD 1945.

perubahan III, 9 November 2001), sehingga – secara keseluruhan – berbunyi (rumusan perubahan, huruf miring): .

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang 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) Dewan Perwakilan Daerah *dapat menyetujui atau menolak* rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah *yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat*; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) *Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya.*
- (4) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat *dan Pemerintah.*
- (5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Usul perubahan tersebut bukan persoalan sederhana, karena berkaitan dengan ketentuan-ketentuan lain dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Jika usulan DPD tersebut diterima, maka ada beberapa ketentuan lain dalam UUD 1945 yang harus mengalami

penyesuaian. Ketentuan lain dalam UUD 1945 tersebut – sekurang-kurangnya – adalah ketentuan menyangkut pembentukan undang-undang, seperti:

- a. “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”;¹⁹
- b. “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”;²⁰ dan
- c. “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.²¹

Di samping itu, perubahan dalam UUD 1945 tersebut menuntut perubahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang, yaitu:

- a. UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat; dan dengan sendirinya
- d. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah.

Perubahan dan penyesuaian peraturan perundang-undangan tersebut diatas dilakukan dengan menegaskan (1) kewenangan DPD dalam proses legislasi, dan (2) “hak veto” DPD atas RUU tertentu yang telah disetujui oleh DPR.

Mengikapi usulan DPD, kita dituntut untuk cermat dalam mempertimbangkan kemaslahatannya bagi bangsa dan negara. DPD adalah lembaga negara yang dilahirkan oleh perubahan UUD 1945. Wacana yang berkembang dalam pembahasan perubahan UUD 1945 saat itu adalah

¹⁹ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

²⁰ Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

²¹ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

bahwa anggota DPR berasal dari partai politik, sedangkan anggota DPD tidak berasal dari partai politik; DPR mewakili orang (rakyat), sedangkan DPD mewakili daerah (secara bercanda, ketika itu, dikatakan bahwa DPD “mewakili gunung, sungai, pohon dan batu”). Kita tidak boleh secara a priori menyatakan DPD tidak mewakili rakyat – dan karenanya DPD tidak akan memperjuangkan kepentingan rakyat. Bukankah anggota DPD terpilih berkat dukungan orang? Sebaliknya, kita tidak boleh secara a priori menyatakan DPR tidak mewakili daerah – dan karenanya DPR tidak akan memperjuangkan kepentingan daerah. Bukankah anggota DPR juga memiliki (atau berasal dari) daerah pemilihan tertentu? Tak ada logika yang membenarkan anggota DPD mengabaikan “aspirasi rakyat”, sebagaimana tak ada logika yang membenarkan anggota DPR mengabaikan “aspirasi daerah”.

Ketika mencalonkan diri, para calon anggota DPD tentunya – dan seharusnya – sudah mengetahui ketentuan-ketentuan mengenai DPD, termasuk kewenangannya yang terbatas (sudah tahu sejak awal, mengapa sekarang meributkan?), walaupun sulit juga disangkal ketentuan tentang terbatasnya kewenangan DPD sengaja diciptakan agar “status” dan “kewenangan”-nya tetap “di bawah” DPR (perancang perubahan UUD 1945 adalah anggota MPR yang sebagian besar adalah anggota DPR).

Gagasan perubahan UUD 1945 yang dilontarkan oleh DPD berada dalam suasana yang berbeda dengan gagasan perubahan UUD 1945 pada tahun 1999. Pada tahun 1999, suasananya sangat kondusif untuk melakukan perubahan UUD 1945, karena hampir semua (sekurang-kurangnya sebagian besar) anggota MPR sepakat untuk melakukan perubahan UUD 1945. Kekompakan tersebut dilatarbelakangi oleh keinginan untuk melakukan perubahan akibat ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan di masa Orde Baru. Kini suasananya berbeda. Wacana perubahan UUD 1945 hanya diusung oleh sebagian anggota MPR, yang banyak di antaranya kemudian menarik diri! Suasana psikologi sosial di masyarakat, di luar MPR, juga tidak mendukung. Ada kesan bahwa masyarakat luas tidak ikut “menikmati” perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan. Yang menikmatinya hanya kalangan elit. Oleh karena itu, masyarakat tidak lagi dapat diharapkan antusias mendukung perubahan UUD 1945. Apalagi, di masyarakat, hampir selalu ada kecurigaan pada gagasan yang dilontarkan oleh politisi, bahwa hal itu dimaksudkan untuk

memperbesar fasilitas dan kekuasaan politiknya belaka. Agaknya, inilah yang melatarbelakangi kandasnya usulan DPD.

3. MK-KY-MA

“Konflik” antara KY dan MA menyangkut pengawasan hakim melatarbelakangi diajukannya permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945 ke MK, dan MK telah memutus permohonan tersebut dengan Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK yang terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal 23 Agustus 2006.

Putusan MK tersebut pada satu sisi memang menimbulkan kontroversi. Akan tetapi, pada sisi lain, menyadarkan banyak pihak akan adanya kelemahan dalam UU menyangkut pengawasan hakim, dan memicu dilakukannya perbaikan oleh pembentuk UU dengan melakukan perubahan atas UU di bidang kekuasaan kehakiman, khususnya yang mengatur pengawasan hakim.

Sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, materi UU harus sesuai dengan UUD 1945. Dalam UUD 1945, kekuasaan kehakiman diatur dalam Bab IX. Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tersebut tidak sepenuhnya bebas dari kemungkinan adanya penafsiran, sehingga memunculkan perbedaan pendapat. Perbedaan pendapat tersebut tampak jelas, misalnya, dalam keterangan pihak-pihak dan ahli sebagaimana dapat dibaca dalam Putusan MK tersebut.

Dalam Putusan MK tersebut, MK memutuskan, antara lain, bahwa Hakim Konstitusi di luar jangkauan kewenangan pengawasan KY – berbeda dengan Hakim Agung dan hakim di lingkungan peradilan di bawah MA. Putusan MK tersebut didasarkan pada pertimbangan:²² Pertama, dilihat dari sistematika dan *original intent*-nya, ketentuan tentang KY dalam Pasal 24B UUD 1945 tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai MK yang diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Kedua, menjadikan perilaku Hakim Konstitusi sebagai objek pengawasan oleh KY akan mengganggu

²² Lihat pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006.

kewenangan MK dalam memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, karena berpotensi menjadikan MK dianggap tidak imparisial, khususnya jika salah satu pihak yang bersengketa adalah KY.

Akan tetapi, pada tataran wacana, kekuatan alasan yang menguatkan pendirian MK tersebut sekuat alasan yang melemahkannya. Bukankah pengaturan tentang MK juga ditempatkan dalam Bab Kekuasaan Kehakiman (Bab IX UUD 1945), sama dengan pengaturan tentang MA dan KY? Bukankah Hakim Konstitusi – sebagaimana Hakim Agung dan hakim – juga menerima, memeriksa, mengadili dan memutus perkara? Jika pengawasan terhadap Hakim Konstitusi cukup dilakukan oleh Majelis Kehormatan MK,²³ bukankah di MA juga sudah ada Majelis Kehormatan MA,²⁴ dan bukankah di lingkungan peradilan di bawah MA sudah ada Majelis Kehormatan Hakim? Bukankah pengawasan internal berpotensi untuk terkendala oleh “solidaritas korp”?

Rumusan Pasal 1 angka 5 UU No. 22 Tahun 2004 menunjukkan bahwa legislator (DPR dan Pemerintah) menafsirkan kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 juga meliputi Hakim Konstitusi. Putusan MK yang menyatakan Pasal 1 angka 5 UU No. 22 Tahun 2004, sepanjang mengenai kata-kata “Hakim MK” bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, menunjukkan bahwa MK memiliki tafsir sendiri mengenai kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, yang berbeda dengan tafsir legislator.

Benar bahwa MK sulit bersikap imparisial dalam memutus sengketa antara MA dan KY selama Hakim MK “diawasi” oleh KY. Bagaimana lagi jika MK langsung menjadi pihak? UUD 1945 memang memberikan kewenangan – tanpa pembatasan – kepada MK untuk menguji UU terhadap UUD 1945. Persoalannya adalah: Jika MK menguji UU MK sendiri terhadap UUD 1945, bukankah ini bertentangan dengan prinsip “orang tidak dapat diharapkan berlaku adil dalam perkara dimana ia menjadi pihak”?

²³ Lihat Pasal 23 UU No. 24 Tahun 2003.

²⁴ Lihat Pasal 12 UU No. 5 Tahun 2004.

4. MK-DPR

Dalam perspektif politik hukum, peraturan perundang-undangan adalah bahasa hukum dari suatu keputusan politik. UU bukan semata-mata produk yuridis, melainkan juga produk politis. Pada dasarnya UU adalah bahasa hukum dari suatu keputusan politik.²⁵ Mengutip Duverger, Schuyt mengatakan bahwa UU merupakan “een neerslag van politieke machtsverhoudingen” (suatu endapan dari pertukaran antara kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat).²⁶

Ketika dalam proses pembentukan suatu UU ada pertentangan atau perbedaan di antara kelompok kepentingan dan pendukung sistem nilai yang berbeda, maka mereka akan – dan harus – berkompetisi dalam wadah demokrasi. Dalam konteks ini, Mahfud MD memandang hukum sebagai “formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing”.²⁷

Kontroversi yang timbul dari beberapa Putusan MK menyebabkan adanya pandangan “miring” terhadap MK. Akan tetapi, terlepas dari kontroversi yang menyertainya, putusan MK disertai pertimbangan hukum yang akademik dan argumentatif. Pertimbangan hukum tersebut harus diterima sebagai pencerahan, terutama bagi pembentuk UU. Adanya ketentuan dalam UU yang secara redaksional bertentangan dengan UUD 1945, seperti ketentuan “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang dirumuskan menjadi “menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim” dalam UU No. 22 Tahun 2004, menunjukkan bahwa legislator memang perlu introspeksi.

DPR memang lembaga politik yang tidak mungkin menanggalkan watak politisnya. Akan tetapi, dominasi kepentingan politik dalam perumusan ketentuan UU justru menurunkan mutu UU, dengan konsekuensi harus “disekolahkan” lagi di MK. Belum lagi lemahnya sumberdaya anggota

²⁵ Pendapat Akhir Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI Terhadap RUU Republik Indonesia tentang Pengadilan Anak Tanggal 19 Desember 1996, hlm. 10.

²⁶ Dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), hlm. 127.

²⁷ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan pertama, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 7, lihat juga hlm 300.

DPR dan pesatnya perkembangan zaman yang harus diantisipasi sehingga memperpendek umur UU (karena harus diubah lagi).

Adanya putusan MK yang memberikan koreksi terhadap legislator berpotensi memunculkan konflik antara MK dengan legislator (DPR dan Pemerintah). Kontroversi tidak akan timbul jika putusan MK semata-mata merujuk pada ketentuan yang jelas dan tegas dalam UUD 1945. Timbulnya kontroversi adalah karena ada bagian dari putusan yang didasarkan pada penafsiran atas UUD 1945. Persoalannya adalah: jika kewenangan menguji UU terhadap UUD 1945 berarti bahwa MK menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang menafsirkan UUD 1945, maka ada masalah kaitannya dengan kewenangan DPR dan Pemerintah membentuk UU yang merupakan pelaksanaan ketentuan dalam UUD 1945.

Kewenangan membentuk UU sebagai pelaksanaan ketentuan dalam UUD 1945 seharusnya juga dipahami sebagai kewenangan untuk melakukan penjabaran ketentuan dalam UUD 1945 ke dalam UU. Jika ketentuan dalam UUD 1945 jelas dan tegas, maka ketentuan yang jelas dan tegas tersebut tidak boleh disimpangi dalam penjabarannya (dalam UU). Akan tetapi, jika ketentuan dalam UUD 1945 membuka peluang bagi adanya penafsiran, maka kewenangan pembentuk UU (DPR dan Pemerintah) juga harus dipahami sebagai kewenangan untuk menentukan pilihan atas berbagai penafsiran yang ada.

Persoalan selanjutnya, mungkinkah pembentuk UU merumuskan ketentuan-ketentuan yang substansinya bertentangan dengan apa yang telah diputuskan oleh MK? Persoalan ini berkaitan dengan kewenangan MK melakukan pengujian atas UU terhadap UUD 1945. Di satu sisi, MK harus diposisikan sebagai pengawal konstitusi, sehingga berwenang melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945. Akan tetapi, di sisi lain, MK tidak steril dari kepentingan dan kesalahan. MK adalah pelaksana kekuasaan kehakiman. Akan tetapi, MK berpendirian bahwa perilaku hakim konstitusi tidak boleh diawasi oleh KY, demi netralitas MK dalam memutus sengketa antar lembaga negara (dalam hal ini antara KY dengan MA).

Jika pembentuk UU sepakat dengan pendirian MK tersebut di atas, pertanyaan yang muncul adalah siapa yang melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi? Jika pengawasan internal dipandang cukup, bukankah di MA dan di lingkungan peradilan di bawah MA juga

sudah ada pengawas internal? Jika tanpa pengawasan (hanya pengawasan internal), bukankah berpotensi menjadikan MK merasa – dan menjadi – *super body*? Sebaliknya, jika pembentuk UU merumuskan ketentuan yang substansinya bertentangan dengan apa yang telah diputuskan oleh MK, bukankah rumusan dalam UU tersebut kemungkinan akan kembali dinyatakan oleh MK bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak berkekuatan hukum? Dan kita terjebak dalam lingkaran setan yang tak berujung.

D. Kesimpulan

Dari uraian tersebut di atas, dapat diberikan kesimpulan sebagai berikut. Lembaga-lembaga negara dibentuk dalam rangka mencapai tujuan negara. Percepatan pencapaian tujuan, atau mengatasi kendala yang ada, dilakukan dengan membentuk lembaga-lembaga yang baru. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk melalui perubahan UUD 1945. Bahkan ada kecenderungan untuk membentuk lembaga-lembaga baru lainnya melalui berbagai UU. Akan tetapi, pada kenyataannya, pembentukan lembaga baru tidak selalu merupakan jaminan bagi pencapaian tujuan yang semula dimaksudkan. Sebaliknya, keberadaan lembaga baru juga dapat membawa serta masalah baru.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa masalah yang ada tidak selalu dapat diselesaikan melalui pembentukan lembaga (baru), karena kehadiran lembaga baru justru dapat melahirkan masalah yang baru pula, belum lagi makin membengkaknya anggaran negara. Oleh karena itu, kita perlu mengkaji ulang dasar pemikiran yang melandasi pembentukan lembaga-lembaga baru itu. Setelah sekian tahun kita memasuki era reformasi, rasanya belum ada kemajuan yang berarti (bagi sebagian besar rakyat). Semoga kalimat terakhir ini lahir dari harapan yang berlebihan – bukan karena memang kenyataan.

DAFTAR PUSTAKA

- Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI. "Pendapat Akhir Terhadap Rancangan Undang Undang Republik Indonesia tentang Pengadilan Anak" tanggal 19 Desember 1996.
- Friedman, Lawrence M. *American Law: An Invaluable Guide to the Many Faces of the Law, and How It Affects Our Daily Lives*. New York, London: W.W. Norton & Company, 1984.
- Mahfud MD., Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan pertama. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).
- Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316).
- Undang Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359).
- Undang Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415).