

BERHUKUM DI INDONESIA

Dalam Ilmu Hukum, istilah “berhukum” mencakup pembuatan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum. Berhukum meliputi ketiga hal tersebut, karena hukum pada hakikatnya adalah sebuah sistem.

Berhukum di Indonesia tidak semata-mata harus memperhatikan faktor internal, yaitu segala sesuatu yang tengah berlangsung atau sudah terjadi di dalam negeri. Di luar itu, berhukum di Indonesia juga harus memperhatikan faktor eksternal, yakni semua hal yang saat ini tengah berlangsung atau sudah terjadi di dunia internasional. Lebih dari itu, berhukum di Indonesia harus bisa mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi di masa depan, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional.

Hubungan-hubungan itulah yang coba dipaparkan dalam buku ini. Berangkat dari pemikiran bahwa hukum, sejak pembuatan, penerapan, hingga penegakannya, tidak bisa dipisahkan dari pengaruh lingkungan internal, berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan dalam negeri. Hukum juga tidak bisa dipisahkan dari pengaruh lingkungan eksternal, baik ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya maupun keamanan global. Selain kedua alasan tersebut, hukum juga tidak bebas nilai.

KONSTITUSI
KONpress
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

Gedung Mahkamah Konstitusi RI
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta, 10110
Telp/Fax: (021) 23529000, Ext. 18301
email: penerbit@konpress.co.id
www.konpress.co.id



KONSTITUSI
KONpress
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

BERHUKUM DI INDONESIA

DR. TUNDJUNG HERNING SITABUANA, S.H., CN., M.HUM.

KONSTITUSI
KONpress
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

BERHUKUM DI INDONESIA



DR. TUNDJUNG HERNING SITABUANA, S.H., CN., M.HUM.

Kata Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi
Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.

**BERHUKUM
DI INDONESIA**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 19 TAHUN 2002
TENTANG HAK CIPTA**

KETENTUAN PIDANA

Pasal 72

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

BERHUKUM DI INDONESIA

Dr. Tundjung Harning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

KON^{STITUSI}**press**
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

Berhukum di Indonesia

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All rights reserved

Hak cipta © Dr. Tundjung Herning Sitabuana
Cetakan Pertama, Desember 2017

Editor: Ahmad Redi, Rahadian Prima Nugraha, dan
Rita Triana Budiarti
Desain Sampul: Herman To
Tata Letak: Nur Budiman

Diterbitkan oleh Penerbit Konstitusi Press (Konpress)
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110
PO. BOX 999 JKT 10000
Telp. (021) 2352 9000 ext 18296

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
Berhukum di Indonesia
Cet. 1 - Jakarta: Konstitusi Press, Desember 2017
xxii + 192 hlm, 15 x 23 cm
ISBN 978-602-7995-17-8
Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena berkat petunjuk dan bimbingan-Nya buku berjudul *Berbukum di Indonesia*, yang disiapkan sejak tahun 2014 ini, akhirnya selesai ditulis dan dapat diterbitkan.

Dengan selesainya penulisan buku *Berbukum di Indonesia* ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada para pihak yang telah memberikan dorongan agar penulis menyelesaikan penulisan buku ini, terutama Sdr. Dr. Ahmad Redi, S.H., M.Hum., Sdr. Rahadian Prima Nugraha, S.H., M.Hum. (Mas Aan), dan Sdri. Rita Triana Budiarti (Mba Rita) yang sekaligus menjadi teman diskusi dan editor buku ini. Juga Mbak Dewi, yang selalu menyambut dengan senyuman setiap penulis membutuhkan bantuannya.

Selain itu, secara khusus dan dari lubuk hati yang paling dalam, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada ibunda tercinta, R. Ay. Koentjarawati Toeloes Koesoemaboedaja, yang dalam “usia sepuh” masih tetap penuh semangat dan selalu penuh perhatian kepada *putra wayah*; pada belahan jiwa terkasih yang setiap saat selalu bersedia menjadi teman diskusi, motivator utama dan teman terpercaya, Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. (Ipien); kedua buah hati yang membanggakan dan teman diskusi yang handal, Adya Paramita Prabandari, S.H., M.L.I., M.Hum. (Mita) dan Airlangga Suryanagara, S.H., M.Hum. (Angga); kedua menantu yang halus budi bahasanya Kurnia Sadewa, S.H., M.Hum. (Mas Dewa) dan Elisabet Ayu Puspita Adi, S.H., M.Hum. (Ayu); serta cucu

tercinta yang memperbesar semangat untuk segera menyelesaikan penulisan buku ini, Diandra Paramita Suryanagara (Andra). Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada orang-orang terkasih ini. *Aamiin Ya Robbal 'Aalaamiin*. Kepada ayahanda tercinta, Bapak Drs. Toeloes Koesoemaboedaja, serta bapak dan ibu mertua, Bapak Chairul Asikin dan Ibu R. Ay. Sri Renie Ambarlia, yang telah berpulang ke haribaan Tuhan Yang Maha Kuasa, penulis haturkan hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kasih sayang dan bimbingan yang telah diberikan. Juga kepada Mbak Titik dan Mas Djoko, Reni (almh.), Sulis dan Dik Ning, Tondho dan Merry, Totok dan Ani, Wida, Pok, Didiet, Dik In dan Yanto, Wawan dan Tuti, Adam dan Ani (almh.), Dik Iyuk dan Eko, serta semua keponakan dan cucu, penulis mengucapkan terima kasih atas perhatian, dan kasih sayangnya. Semoga kita semua selalu dirahmati dan dilindungi oleh Tuhan Yang Maha Kuasa. *Aamiin Ya Robbal 'Aalaamiin*.

Tak ada gading yang tak retak. Demikian juga buku ini, tentu banyak kekurangannya. Menyadari hal itu, penulis mengharapkan masukan yang konstruktif dari pembaca.

Jakarta, Oktober 2017

Tundjung Herning Sitabuana

KATA PENGANTAR

PROF. DR. ARIEF HIDAYAT, S.H., M.S.

(KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA)

Indonesia adalah Negara Hukum. Demikian UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menegaskan pilihannya. Ketentuan tersebut menegaskan kebertundukan seluruh aspek penyelenggaraan negara kepada hukum. Dalam hal ini, hukum menjadi pagar pembatas bagi peran dan otoritas negara. Tujuannya untuk membuat negara ini tertib dan teratur guna mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, mengenai konsepsi negara hukum Indonesia, dalam beberapa kesempatan, saya selalu menegaskan perlunya pemaknaan secara lebih tepat terhadap doktrin negara hukum kita. Saya pernah sampaikan perihal adanya dimensi kekeliruan dalam memahami dan mempraktikkan konsepsi negara hukum Indonesia selama ini. Bertahun-tahun, praktik negara hukum kita didominasi cara berhukum yang sekadar mengedepankan aturan hukum (dalam sifatnya yang tertulis) belaka. Dengan adanya hukum tertulis, seolah-olah prasyarat sebagai negara hukum telah terpenuhi. Lembaga legislatif, baik di daerah maupun di pusat, dianggap baik kinerjanya jika mampu memproduksi aturan dalam kuantitas tertentu. Ya, ukurannya hanya kuantitas. Padahal jelas, hukum bukan sekadar urusan seberapa banyak aturan diproduksi. Negara hukum tidak dapat sama dengan negara undang-undang. Saya selalu katakan, negara hukum Indonesia tidak boleh direduksi menjadi negara undang-undang atau negara prosedur hukum.

Untuk memberikan makna yang tepat mengenai konsepsi negara hukum Indonesia, diperlukan pemahaman dan pemaknaan

yang tepat terhadap UUD 1945 sebagai satu kesatuan gagasan bernegara yang utuh. Untuk memahami UUD 1945, yang perlu dilakukan adalah memahami ide besar dan mendasar UUD 1945. Dalam pandangan saya, ada setidaknya tiga ide besar dan mendasar yang mengkonstruksi UUD 1945 yang sekarang berlaku sebagai hukum tata negara kita, yaitu: (1) prinsip negara hukum yang demokratis; (2), prinsip demokrasi yang berdasarkan atas hukum; dan (3) prinsip ketuhanan yang berkeadaban (teokrasi).

Terkait dengan demokrasi, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menegaskan, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. Para penyusun UUD 1945 sepakat memilih demokrasi sebagai jalan kemaslahatan berbangsa dan bernegara. Demokrasi seperti apa yang hendak dibangun, kata Hatta, ialah demokrasi yang sesuai dengan kultur dan nilai luhur bangsa, bukan asal ‘jiplak’ dari konsepsi Barat. Demokrasi apa itu? Dalam Pembukaan UUD 1945 jelas dinyatakan, demokrasi harus disertai kewajiban untuk mengedepankan musyawarah demi pencapaian mufakat dalam prinsip kekeluargaan. Dalam makna tersebut, semua aktor demokrasi berkewajiban membuka hati dan pikiran untuk memudahkan jalan musyawarah dengan menjunjung etika dan semangat kekeluargaan.

Selanjutnya, berkaitan dengan nomokrasi, sekali lagi saya katakan, Negara Indonesia adalah negara hukum. Tegaknya negara hukum Indonesia mengandung gagasan keadilan dalam penataan hubungan antara manusia, masyarakat, dan negara yang tidak selesai hanya dengan pembentukan peraturan, melainkan juga melibatkan institusi pengadilan dengan putusannya, yurisprudensi, kultur hukum, dan kesadaran moral, serta upaya kolektif yang konstruktif dan sistematis. Maka menjadi tepat sekali pernyataan Satjipto Rahardjo bahwa negara hukum Indonesia bukan sekadar *supremacy of law*, melainkan lebih jauh dan lebih berani dari itu, yakni *supremacy of*

justice atau *supremacy of moral* yang didasari atau dibangun di atas *the Rule of Pancasila*.

Sehubungan dengan teokrasi, UUD 1945 memuat landasan moralitas dan haluan kebangsaan-kenegaraan yang mendudukkan nilai ketuhanan sebagai sumber etika dan spiritualitas dalam kehidupan bernegara. Dalam UUD 1945, nilai-nilai religius-ketuhanan tersebut menjadi ‘payung’ dalam satu kesatuan ide dan konstruksi. Membaca Alinea IV Pembukaan UUD 1945, dalam bacaan secara hierarkis piramidal, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi sumber dari sila-sila lain. Dalam hal ini, UUD 1945 secara implisit (dan tentu saja secara eksplisit) memberikan garis arahan bahwa Indonesia adalah negara kebangsaan yang religius, bukan negara agama dan bukan pula negara sekuler. Artinya, seluruh pemikiran, tindakan, dan perilaku, baik penyelenggara negara maupun warga negara, dipancari oleh sinar ketuhanan. Nilai-nilai, visi, dan kosmologi bangsa Indonesia yang berketuhanan itulah panduan moralitas bagi siapa pun, penyelenggara negara maupun warga negara. Dengan moral demikian, maka selalu diingat bahwa kepada Tuhan-lah pertama-tama perkataan dan semua perilaku manusia dipertanggungjawabkan. Maka dari itu, saya sering katakan: sinar ketuhanan sudah seharusnya memberikan penerangan setiap aktivitas kita.

Berangkat dari pemahaman dan pemaknaan atas ide dan konstruksi UUD 1945, lantas bagaimana semestinya kita berhukum di negara hukum Indonesia? Ada beberapa hal fundamental yang menjadi panduan dalam kita berhukum.

Saya ingin mengatakan, berhukum itu ada dua, yaitu (1) pembentukan hukum; dan (2) pelaksanaan atau penegakan hukum. Kedua hal tersebut memang terkesan terpisah, akan tetapi sejatinya merupakan satu rangkaian. Baik dalam hal pembentukan hukum maupun dalam hal pelaksanaan atau penegakan hukum di negara

hukum Indonesia ini, ada hal esensial yang membedakannya dengan berhukum di negara lain. Satu hal paling esensial yang membedakan itu ialah kita punya: Pancasila, yaitu *philosophische-grondslag* pendirian negara ini, dasar dan orientasi didirikannya negara Indonesia merdeka. Sebagai nilai-nilai dasar dan fundamental yang bersifat konseptual paradigmatik dalam bernegara, Pancasila telah disepakati oleh *the founding fathers* untuk dituangkan ke dalam Pembukaan UUD 1945. Hal itu tercantum dalam Alinea IV UUD 1945. Dengan demikian, dalam bernegara, kita memiliki gagasan dan semangat yang sama bahwa nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai demokrasi permusyawaratan, dan nilai keadilan sosial merupakan fundamen penyelenggaraan negara ini.

Dikaitkan dengan bagaimana kita semestinya berhukum, kelima nilai itu pula yang harus dijadikan landasan dan dialirkan dalam kita membuat dan menegakkan hukum. Dalam pandangan saya, lima nilai dalam Pancasila menjadi panduan cara berhukum kita, bagaimana membentuk dan bagaimana menegakkan hukum. Baik membentuk maupun menegakkan hukum, semua harus diarahkan sebesar-besarnya bagi terciptanya kepastian hukum yang berkeadilan.

Dalam UUD 1945, dijumpai porsi besar bagi upaya untuk mewujudkan hukum yang berorientasi kepada tegaknya keadilan. Di dalam Pembukaan UUD 1945, kata “adil” disebut sebanyak tidak kurang dari 5 (lima) kali. Dalam bacaan dan nalar sistematis, “keadilan” tersebut dikanalisis ke dalam prinsip “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sebagai tujuan akhir, ujung harapan dalam kita bernegara Indonesia. Dalam naungan Pancasila, dapat dikatakan hukumnya adalah hukum berkeadilan, yang muaranya ialah “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Untuk itu, hukum Indonesia haruslah hukum yang membahagiakan dan menyejahterakan rakyat.

Berpijak dari pemahaman di atas, doktrin negara hukum Indonesia melahirkan sistem hukum Pancasila sebagai sebuah sistem hukum yang khas Indonesia dan berbeda dari sistem hukum yang lain. Sistem hukum Pancasila mewadahi karakteristik akar-akar budaya bangsa ini, seperti kekeluargaan, keserasian dan keseimbangan, moralitas, etika, serta musyawarah. Selain itu, sistem hukum Pancasila mengambil segi baik *Rechtsstaats* (Eropa Continental) yang menekankan pada legisme, *civil law*, kepastian hukum, dan hukum tertulis dan segi baik *the Rule of Law* (Anglo Saxon) yang menekankan pada peranan yudisial, *common law*, dan substansi keadilan. Sistem hukum Pancasila mempertemukan keduanya dalam satu ikatan prismatic dan integratif antara kepastian hukum dan keadilan substansial.

Dengan menggunakan nilai dan dimensi etis lima sila Pancasila, maka Pancasila sejatinya memberi landasan moral etik pada hukum Indonesia. Hukum harus diselenggarakan dengan bertitik tolak pada semangat untuk melakukan hal-hal yang baik, adil, dan benar. Inilah sebetulnya intisari dari nilai-nilai Pancasila yang secara hierarkis piramidal berpuncak dan dinaungi oleh Sila Ketuhanan. Di sinilah sinar ketuhanan memancarkan kita semua dalam kita berhukum.

Melalui Sila Kemanusiaan, Pancasila menyediakan dasar normatif bagi hukum Indonesia untuk mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan di satu sisi dan tuntutan bertindak adil dan beradab di sisi lain. Nilai-nilai kemanusiaan inilah yang mengarahkan hukum pada kodrat hakikinya untuk memajukan manusia Indonesia. Tugas hukum untuk menjaga hubungan antarmanusia tetap berada pada aras keadaban dan keadilan. Pancasila melalui Sila Persatuan, memberi fondasi kebangsaan pada hukum Indonesia agar mengedepankan kepentingan persatuan nasional di atas loyalitas primordial sempit suatu golongan atau kelompok. Bingkai ini menuntut hukum berperan memastikan bahwa Indonesia merupakan ruang publik

tempat semua unsur bangsa mengembangkan diri, baik sebagai rakyat dari sebuah pemerintahan, maupun sebagai warga negara dari sebuah negara.

Pancasila melalui Sila Keempat, memberi fondasi kerakyatan pada hukum. Hukum haruslah pro rakyat. Dalam hal ini, watak demokrasi harus tercermin dalam hukum. Hukum haruslah merupakan kristalisasi aspirasi rakyat dan bertujuan mewujudkan kepentingan rakyat. Pancasila melalui Sila Kelima, memberi bingkai keharusan untuk merawat keadilan sosial dalam hidup bermasyarakat. Kiranya, ini merupakan doktrin demokrasi ekonomi yang harus mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Doktrin ini menjadi landasan politik negara dan hukum. Merdeka secara politik, maka harus pula merdeka secara ekonomi.

Dalam kita mengatasi permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi, Pancasila meniscayakan seluruh warga, seluruh penyelenggara negara, dan pemimpin negara ini memaknai keadilan, sebagai kebenaran dalam wujud tindakan. Komitmen tidak lagi cukup, karena segala perilaku dan tindakan kita haruslah merupakan refleksi nyata dari nilai-nilai kebenaran.

Untuk itu, jika pun hari ini, hukum tertulis diperlukan, dengan mengingat bahwa hukum tertulis merupakan salah satu basis terpenting dari negara hukum, akan tetapi harus diingat, moral dan keadilan harus diunggulkan di atas peraturan tersebut. Itulah karakteristik dan doktrin negara hukum Indonesia. Hal yang diperlukan sekarang ialah langkah dan tindakan untuk memastikan agar peraturan perundang-undangan yang ada sedapat mungkin memberikan dukungan bagi tegaknya negara hukum Indonesia. Di samping itu, seiring dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat, hukum tertulis seyogyanya mampu mendorong pembangunan, termasuk meningkatkan iklim investasi, dalam rangka mencapai

tujuan-tujuan negara. Dalam hal inilah, peran negara untuk mengawal penegakan hukum peraturan tersebut merupakan hal yang niscaya.

Seiring dengan hal itu pula, penegakan hukum haruslah dapat dilakukan dan dipertanggungjawabkan berdasarkan tiga nilai dasar hukum: keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Untuk itulah, sistem hukum Pancasila menghendaki keadilan menjadi sukma dan moral penegakan hukum. Moralitas luhur yang dikandung Pancasila bukan lain merupakan komitmen etis bangsa Indonesia yang harus diwujudkan, termasuk untuk menyelenggarakan hukum berlandaskan moral dan budi pekerti yang luhur. Moralitas Pancasila itulah yang semestinya menginternal di dalam nurani untuk membentengi penegak hukum dari segala potensi perilaku curang. Isu moralitas tidak boleh dilepaskan dari proses kita berhukum. Demikian unggul dan istimewanya sistem hukum Pancasila, terutama untuk dapat memadukan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan

Maka sekarang, jika berhukum di Indonesia itu terdiri atas pembentukan hukum dan pelaksanaan atau penegakan hukum, maka marilah, dalam kedua bidang itu, Pancasila dengan dimensi-dimensi etisnya kita tampilkan, nilai UUD 1945 kita buktikan. Saya ingin mengatakan, kita semua memiliki dan memikul tanggung jawab suci untuk membuat negara ini menjadi baik, baik segalanya. Maka marilah, kita semua, dengan posisi, jabatan, profesi, dan tanggung jawab masing-masing bekerja, berkarya, memberikan segala yang terbaik yang kita miliki. Dalam hal ini, berbuat sesuai hati nurani menjadi kunci. Umumnya, hal-hal baik datang dari suara hati nurani terdalam. Untuk itu, kita perlu semakin menyadari, segala perbuatan dan perilaku kita bukan hanya dilihat dan dinilai oleh sesama manusia, melainkan akan kita pertanggungjawabkan di hadapan Tuhan Yang Maha Melihat dan Maha Mengetahui.

Sebagian besar hal dari yang saya uraikan di atas, tampaknya secara substansial sudah ‘ditangkap’ menjadi uraian dalam buku berjudul *Berbukum di Indonesia* ini. Bahkan, sejumlah uraian, penulis mengaitkan hukum dengan perkembangan politik global, dan keamanan global, serta peran negara-bangsa dalam globalisasi, merupakan upaya menarik dari penulis untuk memberikan perspektif lebih luas mengenai bagaimana seharusnya berhukum di Indonesia. Untuk itu, sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, saya menyambut baik kehadiran buku ini. Ide-ide untuk menampilkan dan mengembangkan perspektif berhukum di Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 layak diapresiasi dan harus terus dilakukan. Buku ini hanya salah satunya, karena ke depan, harus terbit buku-buku berikutnya dengan ide dan gagasan baru yang tetap kontekstual.

Terakhir, saya menyampaikan selamat kepada penulis, Dr. Tundjung Herning Sitabuana, atas terbitnya buku ini. Mudah-mudahan, buku di hadapan pembaca sekalian ini dapat menambah khasanah pemikiran dan memberikan manfaat. Selamat membaca.

Jakarta, 1 Desember 2017
Ketua Mahkamah Konstitusi RI

Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.

DAFTAR RAGAAN

RAGAAN 1

Hubungan antara Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum	24
---	----

RAGAAN 2

Kaitan antara Sistem Politik dan Penafsiran Hukum	26
---	----

RAGAAN 3

Hubungan antara Konfigurasi Politik dengan Karakter Kekuasan Kehakiman	28
---	----

RAGAAN 4

Diagram <i>Chambliss</i> dan <i>Seidman</i> mengenai Proses Penegakan Hukum	29
--	----

RAGAAN 5

Perkembangan Negara Hukum	49
---------------------------------	----

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Indikator dan Konsep Konfigurasi Politik Demokratis dan Otoriter serta Konsep Karakter Produk Hukum Responsif dan Konservatif	24
Tabel 2	Kaitan antara Sistem Politik, Penafsiran Hukum, dan Sistem Hukum	26
Tabel 3	Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Kekuasaan Kehakiman	28

DAFTAR SINGKATAN

AS	: Amerika Serikat
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CLS	: <i>Critical Legal Studies</i>
DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
GNB	: Gerakan Non-Blok
HAM	: Hak Asasi Manusia
IMF	: <i>Internasional Monetary Fund</i>
IPM	: Indeks Perkembangan Manusia
KAA	: Konferensi Asia-Afrika
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
KPI	: Komisi Penyiaran Indonesia
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KY	: Komisi Yudisial
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PD	: Perang Dunia
PM	: Perdana Menteri
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional

Daftar Singkatan

PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
SM	: Sebelum Masehi
TEIB	: Tata Ekonomi Indonesia Baru
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

DAFTAR ISI

Ucapan Terima Kasih	v
Kata Pengantar (Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.)	vii
Daftar Ragaan	xv
Daftar Tabel	xvii
Daftar Singkatan	xix
Daftar Isi	xxi
Bab I Pendahuluan	1
Bab II Hubungan antara Hukum dan Politik	9
A. Pengertian Hukum dan Sistem Hukum	9
B. Pengertian Politik	18
C. Hubungan antara Hukum dan Politik	20
Bab III Negara Hukum dan Demokrasi	37
A. Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Demokrasi	37
B. Indonesia: Negara Hukum yang Demokratis	57
Bab IV Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 ..	63
A. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945	63
B. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945	67
C. Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945	78
D. Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945	86

Bab V	Perkembangan Politik Global	98
	A. Pengantar	98
	B. Pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa	100
	C. Struktur Kekuasaan Dunia Pasca Perang Dunia II	100
	D. Struktur Kekuasaan Dunia Pasca Perang Dingin	116
Bab VI	Keamanan Global	137
	A. Perkembangan Mutakhir Konsep Keamanan	137
	B. Terorisme	139
Bab VII	Globalisasi dan Peran Negara Bangsa	145
	A. Sejarah Perkembangan Globalisasi	145
	B. Pengertian dan Ciri Utama Globalisasi	154
	C. Implikasi dan Dampak Globalisasi	157
	D. Peran Negara Bangsa pada Era Global	160
Bab VIII	Pembangunan Hukum Nasional	165
	A. Pembangunan Nasional dan Pembangunan Hukum Nasional	165
	B. Perjalanan Pembangunan Hukum Nasional	174
Bab IX	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ...	183
	A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	183
	B. Mekanisme Pengontrol	189
Bab X	Penutup (Berhukum di Indonesia)	193
	Daftar Pustaka	207
	Tentang Penulis	225

BAB I

PENDAHULUAN

Kemajuan di bidang teknologi informasi, komunikasi, dan transportasi telah membuat dunia menjadi seolah tanpa batas. Batas fisik antarnegara tak ada artinya lagi, dan negara-negara di dunia menjadi tergantung satu sama lain. Dunia telah berada dalam era global, dan semua negara di dunia mau tidak mau harus ikut serta dalam globalisasi ini.

Globalisasi mempunyai pengertian yang lebih luas daripada sekadar globalisasi di bidang ekonomi (perdagangan bebas) saja, tetapi juga menyangkut globalisasi di bidang politik (yang menghendaki demokratisasi, keterbukaan, pelestarian lingkungan hidup serta pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia), dan globalisasi di bidang ideologi dan budaya (yang menyebabkan adanya interaksi antara budaya Barat dan budaya Indonesia).

Menghadapi globalisasi yang memunculkan persaingan ekonomi global berikut tantangan yang bisa menjadi ancaman bagi negara dan umat manusia ini, maka semua negara di dunia termasuk Indonesia harus bersikap dan berperan aktif agar tetap eksis dalam era global dan bisa meraih peluang untuk keluar sebagai pemenang dalam percaturan global. Dengan demikian globalisasi adalah fakta yang harus dihadapi dan harus di-*manage* dengan baik.

Sementara itu, berakhirnya Perang Dingin yang diikuti oleh runtuhnya sistem bipolar (di mana kekuatan dunia berada di tangan Amerika Serikat dan Uni Soviet), ternyata menimbulkan kondisi paradoksal yang membuat komunitas global dihantui oleh ketidakpastian dan merasa tidak aman, serta menjadikan

ketidakpastian masa depan politik global. Kondisi paradoksal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Terjadinya konflik dan perang pada lingkup yang lebih kecil atau terbatas dan berpangkal pada masalah etnonasionalisme (seperti yang terjadi di Bosnia-Herzegovina, Chechnya, Kashmir, Patani dan Moro) yang berkepanjangan;
2. Munculnya isu-isu baru dalam hubungan antarnegara (seperti gerakan demokratisasi, Hak Asasi Manusia, *good governance*, kejahatan transnasional, ketahanan pangan nasional, keamanan energi, kerusakan lingkungan hidup, perubahan iklim, kelangkaan sumber daya alam, keamanan ekonomi yang berkaitan erat dengan akses terhadap sumber daya alam, keuangan dan pasar, serta upaya memelihara dan meningkatkan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran) yang cenderung menjadi *new global concern*;
3. Negara tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam percaturan dunia karena munculnya aktor-aktor nonnegara seperti perusahaan-perusahaan multinasional (*Multinational Corporations/MNCs*), kelompok teroris, pejuang hak asasi manusia, dan Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM (*Non-Governmental Organizations/NGOs*), media massa internasional, kelompok-kelompok keagamaan, organisasi-organisasi kriminal, dan individu-individu tertentu.

Selain itu, setelah berakhirnya Perang Dingin dan sejalan dengan bergulirnya globalisasi, ancaman terhadap negara juga berubah. Dulu ancaman terhadap negara lebih bersifat *state centric*, simetrik, militeristik, dan tradisional berupa ancaman militer dari negara lain sehingga dibutuhkan *nation's security*. Setelah Perang Dingin berakhir, ancaman terhadap negara lebih bersifat asimetrik, multidimensi, nontradisional yang mengancam keamanan manusia

(*human security*) di mana aktornya bisa merupakan negara (*state actor*) ataupun nonnegara (*non-state actor*), dan disebabkan oleh faktor-faktor nonmiliter (politik, ekonomi, dan sosial budaya) baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

Menghadapi era global yang sangat kompetitif, penuh dengan ancaman dan tantangan, serta kondisi paradoksal tersebut di atas, di samping harus ada kerja sama dan kemitraan di antara negara-negara, masing-masing negara juga harus bisa *manage* dan *berperan* aktif. Harus ada hukum yang mengatur supaya tidak muncul konflik di antara negara-negara di dunia.

Terpulang ke Indonesia, negara harus berperan sekaligus sebagai penjamin (*provider*), pengatur (*regulator*), pelaku ekonomi (*entrepreneur*), dan pengawas (*umpire*) supaya tujuan menyejahterakan rakyat dapat dicapai. Sejalan dengan fungsi dan peran negara sebagai pengatur (*regulator*), negara harus membuat hukum atau peraturan perundangan yang menjadi dasar tindakan yang dilakukan oleh negara. Hukum harus dibuat, dilaksanakan, diterapkan atau diimplementasikan, dan ditegakkan dengan baik dan benar. Apalagi yang dihadapi oleh Indonesia tidak hanya ancaman yang bersifat internal, tetapi juga ancaman yang bersifat eksternal sebagaimana dikemukakan di atas.

Namun, dalam kenyataannya banyak permohonan uji materi undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Ada undang-undang yang setelah diberlakukan dalam masyarakat ternyata tidak efektif, banyak undang-undang yang tumpang tindih, dan ada fenomena penegakan hukum yang jauh dari rasa keadilan yang ada dalam masyarakat. Hal ini menimbulkan pertanyaan dalam diri penulis, mengapa hal-hal tersebut terjadi di Negara Hukum Indonesia yang mengakui supremasi konstitusi. Apakah karena hukum adalah produk politik?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, berikut dinamika global yang mengkhawatirkan tersebut telah memotivasi penulis untuk melakukan kajian normatif melalui studi pustaka dan dokumen, yang dimulai dengan inventarisasi hukum positif, dan dilengkapi wawancara dengan narasumber, dengan maksud dapat memberikan masukan mengenai bagaimana seharusnya ber hukum di Indonesia. Maksudnya adalah bagaimana membuat hukum yang baik dan benar, yaitu hukum yang bersumber, berdasar, dan tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; bagaimana aparat pemerintah melaksanakan atau menerapkan atau mengimplementasikan hukum dengan baik, benar dan adil, sehingga tidak timbul gejolak dalam masyarakat; bagaimana aparat penegak hukum melakukan penegakan hukum yang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dalam hal terjadi pelanggaran hukum; dan bagaimana anggota masyarakat patuh terhadap hukum yang berlaku. Berhukum meliputi ketiga hal tersebut, karena hukum pada hakikatnya adalah sebuah sistem. Hasil kajian tersebut kemudian dituangkan dalam buku *Berhukum di Indonesia* ini.

Buku yang membahas hubungan antara hukum dan politik ini terdiri dari sepuluh bab. Pada Bab I yang bertajuk “Pendahuluan” diuraikan alasan yang menjadi latar belakang penulisan buku *Berhukum di Indonesia* ini.

Bab II yang bertajuk “Hubungan antara Hukum dan Politik” terdiri dari tiga subbab, yaitu “Pengertian Hukum dan Sistem Hukum”, “Pengertian Politik”, serta “Hubungan antara Hukum dan Politik”. Dalam bab ini dikemukakan pendapat dari beberapa ahli hukum dan ahli Ilmu Politik mengenai hubungan antara hukum dan politik. Dilengkapi dengan hasil penelitian yang menunjukkan adanya pengaruh politik terhadap hukum.

Bab III yang bertajuk “Perkembangan Negara Hukum” terdiri dari dua subbab yaitu “Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Demokrasi”, serta “Indonesia: Negara Hukum yang Demokratis”. Dalam bab ini diuraikan perkembangan konsep negara hukum sejak zaman Yunani Kuno dan dimulai oleh Socrates, hingga menjadi konsep negara hukum material atau Negara Hukum Kesejahteraan; dan pilihan Indonesia untuk menjadi Negara Hukum yang Demokratis yang mengakui supremasi konstitusi, menganut prinsip *equality before the law*, serta menghormati dan melindungi hak asasi manusia.

Bab IV bertajuk “Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945”. Dalam bab ini Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 diuraikan secara lengkap mulai dari “Sejarah Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945”, “Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945”, “Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945”, hingga “Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945”, supaya tercipta pemahaman yang komprehensif dan menyeluruh atas eksistensi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar sekaligus hukum tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merupakan negara hukum yang mengakui supremasi konstitusi.

Bab V bertajuk “Perkembangan Politik Global”. Dalam bab ini diuraikan dinamika perkembangan politik global. Dimulai dari “Pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)” yang dilakukan setelah berakhirnya Perang Dunia I, “Struktur Kekuasaan Dunia Pasca Perang Dunia II” hingga “Struktur Kekuasaan Dunia Pasca Perang Dingin”. Bab ini menggambarkan perubahan-perubahan yang terjadi di dunia internasional dan politik global setelah berakhirnya perang dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Pemahaman bahwa dunia kini sudah berubah akan membawa pengaruh pada berhukum di Indonesia.

Bab VI bertajuk “Keamanan Global”. Dalam bab ini diuraikan “Perkembangan Mutakhir Konsep Keamanan”, dan “Terorisme” yang sangat meresahkan negara-negara di dunia, serta warga masyarakat dunia yang menuntut adanya kerja sama antarnegara dan seluruh warga masyarakat dunia dalam mencegah dan menanggulangnya.

Bab VII bertajuk “Globalisasi dan Peran Negara Bangsa”. Dalam bab ini diuraikan “Sejarah Perkembangan Globalisasi”, “Pengertian dan Ciri Utama Globalisasi”, “Implikasi dan Dampak Globalisasi”, serta “Peran Negara Bangsa pada Era Global”. Pemahaman mengenai globalisasi yang penuh dengan tantangan sekaligus peluang beserta dampak dan implikasinya membuat kita tidak gamang dalam mengaranginya dan potensial keluar sebagai pemenang dalam era global yang penuh persaingan.

Bab VIII bertajuk “Pembangunan Hukum Nasional”. Di sini diuraikan “Pembangunan Nasional dan Pembangunan Hukum Nasional”, serta “Perjalanan Pembangunan Hukum Nasional”. Dari uraian dalam bab ini bisa diketahui bahwa dalam pembangunan nasional, hukum yang merupakan bagian integral dari Pembangunan Nasional (yang tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan bidang lainnya) mempunyai peran yang sangat penting karena sekaligus merupakan subjek dan objek dalam Pembangunan Nasional.

Bab IX bertajuk “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” yang menguraikan bagaimana “Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan di Indonesia”, dan “Mekanisme Pengontrol Peraturan Perundang-undangan”. Dalam bab ini diuraikan tata cara dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta mekanisme yang disediakan agar peraturan perundang-undangan yang dibuat konsisten, koheren, dan berkesesuaian dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, serta harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang sama tingkatannya.

Yang terakhir adalah Bab X yang merupakan bab “Penutup” yang menguraikan bagaimana “Berhukum di Indonesia”. Dalam bab terakhir ini diuraikan bahwa “Berhukum di Indonesia” ternyata tidak hanya harus memperhatikan semua yang saat ini tengah berlangsung atau sudah terjadi di dalam negeri (faktor internal), melainkan harus memperhatikan semua yang saat ini tengah berlangsung atau sudah terjadi di dunia internasional (faktor eksternal), dan bahkan harus bisa mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi di masa depan, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional. Hal ini karena “hukum mulai dari pembuatan, pelaksanaan atau penerapan atau implementasi, hingga penegakannya, tidak bisa dipisahkan dari pengaruh lingkungan internal (baik ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya maupun keamanan dalam negeri), maupun pengaruh lingkungan eksternal (yang meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya maupun keamanan global),” dan “hukum itu tidak bebas nilai”.

BAB II

HUBUNGAN ANTARA HUKUM DAN POLITIK

A. Pengertian Hukum dan Sistem Hukum¹

Pembicaraan mengenai hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan mengenai kehidupan manusia. Sebagaimana diketahui bahwa di samping merupakan makhluk biologis, manusia juga merupakan makhluk sosial (*zoon politicon*), dan sebagai makhluk sosial maka manusia yang masing-masing mempunyai kebutuhan dan kepentingan cenderung untuk hidup bersama dengan manusia-manusia lain dengan membentuk kelompok hidup bersama agar kebutuhan dan kepentingan mereka dapat dipenuhi atau diwujudkan dengan bantuan manusia lain. Selain itu dengan hidup bersama dalam kelompok yang dinamakan masyarakat tersebut manusia akan lebih terjamin keamanannya dan menjadi lebih kuat dalam menghadapi bahaya yang mengancam. Menurut Grotius, sesuai dengan watak intelektual yang dimilikinya, manusia mempunyai sifat yang khas yaitu keinginan untuk hidup bermasyarakat dan hidup tenang bersama kawan-kawannya.²

¹ Lihat: Sudikno Mertokusumo, "Manusia dan Masyarakat", "Kaedah-Kaedah Sosial", dan "Kaedah Hukum" dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty, 1999, hlm. 1-14; Mochtar Kusumaatmadja, "Individu, Masyarakat, dan Hukum" dan "Hukum dan Kaedah-Kaedah Sosial Lainnya" dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung: Alumni, 2000, hlm. 12-19 dan hlm. 21-32; dan Sudikno Mertokusumo, "Kegiatan Manusia dalam Hukum" dan "Filsafat Hukum" dalam Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2011, hlm. 13-20 dan 76.

² W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum (Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum)*, Susunan I (Penerjemah: Muhamad Arifin), Jakarta: Rajawali Pers, 1990, hlm. 70.

Dalam masyarakat yang merupakan suatu kehidupan yang terorganisasi, untuk mencapai atau merealisasikan tujuan bersama tersebut terjadi hubungan atau interaksi antarmanusia yang menjadi anggotanya. Hubungan atau interaksi antarmanusia dalam masyarakat tersebut di satu sisi dapat berlangsung secara menyenangkan, namun di sisi lain dapat juga menimbulkan konflik atau pertentangan. Meskipun dapat dimengerti bahwa konflik tersebut timbul disebabkan setiap manusia selalu menginginkan agar semua kebutuhannya dapat dipenuhi dan semua kepentingannya dapat diwujudkan, namun tentu saja konflik tersebut tidak dapat dibiarkan berlangsung terus. Konflik harus diselesaikan atau kalau bisa dicegah jangan sampai timbul, supaya semua anggota masyarakat dapat hidup nyaman, aman, tertib, tenteram, dan damai.

Untuk mencegah timbulnya konflik atau untuk menyelesaikan konflik yang sudah terlanjur muncul diperlukan adanya pedoman atau patokan atau peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia harus bersikap dan bertingkah laku dalam hidup bersama dalam masyarakat supaya tidak menimbulkan kerugian baik bagi orang lain maupun bagi diri sendiri. Pedoman atau patokan atau peraturan hidup tersebut disebut norma atau kaidah sosial.

Norma atau kaidah sosial yang sudah ada yaitu Kaidah Kepercayaan atau Keagamaan, Kaidah Kesusilaan, serta Kaidah Sopan-Santun, Tata-Krama atau Adat dianggap belum dapat memenuhi harapan akan terciptanya hidup bersama yang nyaman, aman, tertib, tenteram, dan damai. Hal tersebut disebabkan masih banyaknya kepentingan yang belum mendapat perlindungan dari atau belum cukup terlindungi oleh ketiga kaidah tersebut. Hal tersebut disebabkan sanksi dari ketiga kaidah tersebut dirasa masih belum cukup memuaskan, karena tidak dapat dirasakan secara langsung di dunia ini.

Untuk melindungi lebih lanjut kepentingan-kepentingan manusia yang sudah mendapat perlindungan dan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang belum mendapat perlindungan atau belum cukup mendapat perlindungan dari ketiga kaidah sosial tersebut di atas, diperlukan Kaidah Hukum yang berasal dari kekuasaan yang berada di luar diri manusia yang memaksakan kepada manusia (heteronom). Kaidah Hukum ini mengandung sanksi atau hukuman yang dapat dikenakan kepada anggota masyarakat yang tidak mematuhi. Implementasi Kaidah Hukum dapat terjadi secara sukarela, tetapi dapat juga dipaksakan sehingga diperlukan adanya lembaga penegak hukum, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Kaidah Hukum yang mempunyai sanksi yang bersifat memaksa adalah hukum tertulis yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa atau negara, yang sekaligus juga bertugas untuk mengimplementasikan dan menerapkan sanksi, serta menegakkan hukum apabila terjadi pelanggaran atas kaidah hukum tersebut.

Kewenangan negara untuk menerapkan sanksi atau hukuman secara paksa kepada anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum tersebut dapat dipahami karena sesuai dengan sifat hakikat negara yang bersifat memaksa. Hal tersebut merupakan salah satu hak istimewa yang dimiliki oleh negara sebagai satu-satunya organisasi dalam masyarakat yang mempunyai monopoli kekuasaan fisik sebagaimana dikemukakan oleh Von Jhering³ sehubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memperoleh ketaatan dari anggota masyarakat. Kekuasaan tersebut (termasuk kekuasaan untuk menentukan mata uang, memungut pajak, dan memerintahkan warga negaranya untuk membela tanah

³ Von Jhering sebagaimana dikutip Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, "Kekuasaan Negara dan Hukum" dalam Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988, hlm. 113.

air) merupakan kekuasaan politik yang oleh Miriam Budiardjo diartikan sebagai “kemampuan untuk memengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri”⁴

Hingga saat ini tidak ada definisi atau pengertian hukum yang bisa diterima oleh semua kalangan secara universal. Pada umumnya hukum diartikan sebagai seperangkat norma atau kaidah atau aturan yang dijadikan pedoman untuk bersikap atau berperilaku, dan harus dipatuhi, yang apabila dilanggar akan dikenai sanksi. Hukum yang mempunyai sanksi yang bersifat memaksa adalah hukum tertulis yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa atau negara, yang sekaligus juga bertugas untuk mengimplementasikan dan menerapkan sanksi serta menegakkan hukum apabila terjadi pelanggaran atas kaidah hukum tersebut.

Hukum yang diterima dan dijalankan di Indonesia adalah hukum yang modern. Modernitas hukum tersebut dapat dilihat dari ciri-ciri sebagai berikut:⁵

1. Dikehendaki adanya bentuk yang tertulis;
2. Hukum berlaku untuk seluruh wilayah negara; dan
3. Hukum merupakan sarana yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakatnya.

Dalam melihat masalah yang berkaitan dengan hukum, hukum hendaknya dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. *Legal system is an operating set of legal institutions, procedures,*

⁴ Miriam Budiardjo, “Konsep-Konsep Politik” dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Jakarta: PT Gramedia, 1980, hlm. 37.

⁵ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 31-32.

and rules.⁶ Menurut Lawrence M. Friedman,⁷ di dalam hukum yang merupakan satu kesatuan sistem tersebut terdapat tiga komponen atau elemen, yaitu:

1. Komponen Struktur Hukum

Struktur hukum yaitu kerangka badannya; ia adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang keras yang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya. Dengan kata lain, struktur hukum adalah bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Oleh Achmad Ali, struktur diibaratkan sebagai mesin.⁸

2. Komponen Substansi Hukum (peraturan-peraturan)

Substansi hukum adalah hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum yang berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan maupun keputusan-keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur. Substansi tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana institusi-institusi itu harus berperilaku. Menurut Achmad Ali, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin.⁹

3. Komponen Kultur Hukum

Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial; mengacu pada bagian-bagian yang ada pada kultur umum (adat kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir) yang mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dan dengan cara-cara tertentu; atau sikap-sikap mengenai hukum. Dengan

⁶ J.H. Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, 2 Ed., Stanford California: Stanford University Press, 1985, page 1.

⁷ Lawrence W. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial* (Diterjemahkan dari Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspektif*, New York: Russel Sage Foundation, 1975), Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009, hlm. 15-19.

⁸ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hlm. 8-9.

⁹ *Ibid*.

kata lain, kultur hukum adalah ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Menurut Achmad Ali, kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, di dalam hukum yang merupakan satu kesatuan sistem¹¹ tersebut terdapat tiga elemen, yaitu: 1. Elemen kelembagaan; 2. Elemen kaidah aturan; dan 3. Elemen perilaku para subjek hukum yang mengandung hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu, yang mencakup:

1. Kegiatan pembuatan hukum (*law making*);
2. Kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*); dan
3. Kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau kegiatan penegakan hukum (*law enforcement*).

Selain ketiga kegiatan tersebut juga ada kegiatan pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*), dan kegiatan pengelolaan informasi hukum (*law information management*). Kelima kegiatan tersebut biasanya dibagi dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu: 1) Fungsi legislasi dan regulasi; 2) Fungsi eksekutif dan administratif; dan 3) Fungsi yudikatif atau yudisial.

Tiga fungsi kekuasaan negara yang dirumuskan oleh Montesquieu tersebut harus dipisahkan satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya (*separation of power*). Prinsip pemisahan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum di Indonesia" dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 201–202.

kekuasaan (*separation of power*) tersebut dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dalam rangka menghindari terjadinya pengaruh dan dominasi suatu cabang kekuasaan pada cabang kekuasaan yang lain, supaya ada pengawasan suatu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan yang lain, dan tidak terjadi pelanggaran terhadap hak asasi warga negara.

Dalam konteks Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:¹²

1. Materi hukum (tatanan hukum), yang di dalamnya terdiri dari:
 - a) Perencanaan hukum; b) Pembentukan hukum; c) Penelitian hukum; dan d) Pengembangan hukum. Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.
2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum;
3. Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
4. Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk pejabatnya; dan
5. Pendidikan hukum.

Supaya suatu negara dapat dikatakan sebagai sebuah negara yang mempunyai sistem hukum, menurut Lon L. Fuller, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi yang dikenal sebagai *Principles of Legality* (Delapan Prinsip Legalitas), yang meliputi:¹³

- a. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Tidak boleh mengandung keputusan-keputusan *ad hoc*;

¹² Satya Arinanto *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2003, hlm. 131-132.

¹³ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1971, page 39 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Alumni, hlm. 92-93.

- b. Peraturan-peraturan yang telah dibuat tersebut harus diumumkan;
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut;
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi; dan
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Kalau di suatu negara kedelapan asas itu ada, berarti di negara tersebut ada sistem hukum.

B. Pengertian Politik

Menurut Ramlan Surbakti, ada lima pengertian mengenai politik, yaitu: 1) politik adalah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama; 2) politik adalah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan; 3) politik adalah segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat; 4) politik adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum; dan 5) politik adalah konflik dalam rangka mencari dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.¹⁴

Dalam konteks hukum dan politik, kelima pengertian tersebut berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan oleh negara berkaitan

¹⁴ Ramlan Surbakti, "Pendahuluan" dalam Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hlm. 1-15.

dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan negara yang diwujudkan melalui pembuatan (perumusan materi dalam pasal-pasal), pelaksanaan atau pengimplementasian, dan penegakan hukum. Kebijakan negara yang diwujudkan dalam bentuk hukum yang diambil dalam rangka mencari dan mempertahankan kekuasaan negara ini hanya dapat dibuat, dilaksanakan atau diimplementasikan, dan ditegakkan oleh negara melalui lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan dan wewenang untuk melakukannya.

Dengan lebih singkat, Ramlan Surbakti mengartikan politik sebagai interaksi atau hubungan antara pemerintah (yaitu semua lembaga yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara, yang dalam arti luas meliputi lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif) dengan masyarakat (dalam arti luas yang meliputi individu dan kelompok) dalam proses pembuatan dan pengimplementasian kebijakan negara yang diwujudkan dalam bentuk hukum yang mengikat anggota masyarakat yang tinggal dalam wilayah negara yang bersangkutan. Bahkan, dalam penegakan hukum, apabila terjadi pelanggaran hanya negara yang mempunyai monopoli untuk mempergunakan paksaan fisik secara sah sebagaimana dinyatakan oleh Max Weber.¹⁵

Menurut Arbi Sanit, dalam kehidupan sehari-hari sedikitnya ada tiga titik temu antara politik dengan hukum, di mana politik berpotensi memengaruhi hukum dalam setiap titik temu tersebut, dan dalam setiap pertemuan tersebut terdapat dua kemungkinan dampak politik terhadap hukum, yaitu “memberikan peluang bagi hukum untuk tumbuh” atau “memengaruhinya secara negatif baik dalam bentuk menghambat tumbuhnya hukum maupun memperlemah kekuatan hukum”. **Pertama** yaitu pada proses penetapan pejabat hukum. Pada proses ini, meskipun tidak semua proses penetapan pejabat hukum melibatkan politik,

¹⁵ Lihat: Ramlan Surbakti, *ibid.*

tetapi proses tersebut terbuka bagi keterlibatan politik. **Kedua** adalah pada proses pembuatan hukum, karena setiap proses penetapan kebijakan publik yang tertuang dalam bentuk produk hukum pada dasarnya adalah produk dari proses politik. **Ketiga** adalah pada proses pelaksanaan hukum, di mana para pihak yang berkepentingan berusaha memengaruhi pelaksanaan kebijakan publik yang sudah tertuang dalam bentuk produk hukum, sesuai dengan kepentingan dan kekuatannya.¹⁶

C. Hubungan antara Hukum dan Politik

Secara ilmiah atau teoretis, antara hukum dan politik yang masing-masing merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan. terdapat hubungan kausalitas yang dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:¹⁷

1. Hukum Determinan atas Politik

Kaidah hukum yang berisi kenyataan normatif merupakan “Ketentuan atau pedoman tentang apa yang seyogyanya atau seharusnya dilakukan (*das sollen*). Dalam hukum yang penting bukan apa yang terjadi tetapi apa yang seharusnya terjadi.”¹⁸ Dari perspektif *das sollen* (keharusan, keinginan) ini hukum determinan atas politik, oleh karena itu seluruh aktivitas politik harus tunduk pada atau harus mengikuti (diatur)

¹⁶ Arbi Sanit, “Politik sebagai Sumber Daya Hukum: Telaah Mengenai Dampak Tingkah-Laku Politik Elit dan Massa Terhadap Kekuatan Hukum di Indonesia”, dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (*Editor*), *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Rajawali, 1986, hlm. 39-87.

¹⁷ Moh. Mahfud MD., “Pendahuluan” dalam Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. xi-xii; Moh. Mahfud MD., “Ide dan Realitas Hukum, Moral, dan Politik” dalam Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 1999, hlm. 69-79; Moh. Mahfud MD., “Arti dan Cakupan Politik Hukum” dan “Pengaruh Politik Terhadap Hukum” dalam Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 1-13; Moh. Mahfud MD., “Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum” dalam Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006, hlm. 64-85; dan Sunaryati Hartono, “Pengaruh Timbal Balik Antara Politik, Hukum dan Ekonomi dalam Tatanan Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” dalam Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2009, hlm. 5-12.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, “Kaedah Hukum” dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum ...*, *op. cit.*, hlm. 26-27.

hukum. Hukum harus menjadi pedoman dalam hubungan antarseluruh anggota masyarakat termasuk seluruh aktivitas politik. Dengan demikian hukum berada di atas politik. Dalam pandangan kaum idealis yang berpegang pada *das sollen*, pada masyarakat modern hukum antara lain dapat dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki atau menghapuskan kebiasaan-kebiasaan yang dianggap tidak sesuai lagi. Di sini hukum harus dapat mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat termasuk kehidupan politiknya. Roscoe Pound menyebutnya *law as a tool of social engineering*.¹⁹ Dalam konteks Indonesia, hukum difungsikan dan berfungsi sebagai sarana penggerak dan pengarah untuk mencapai tujuan NKRI sebagaimana digariskan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945²⁰ yang (meminjam istilah Jimly Asshiddiqie)²¹ meliputi tujuan eksternal pasif-defensif (yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia), tujuan eksternal aktif (yaitu ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial), dan tujuan internal (yaitu memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa).

¹⁹ Moh. Mahfud MD., "Hubungan Kausalitas Antara Politik dan Hukum di Indonesia" dalam Moh. Mahfud MD., *Pergulatan ...*, *op. cit.*, hlm. 70-71; Satjipto Rahardjo, "Hukum Sebagai Institusi Sosial" dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 169; Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Perubahan Sosial" dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, t. th., hlm. 117-120; Satjipto Rahardjo, "Dua Aspek Kerja Hukum dalam Hubungan dengan Perubahan Sosial" dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1979, hlm. 142-160; Ronny Hanitjo Soemitro, "Penggunaan Hukum Sebagai Sarana untuk Melakukan *Social Engineering*" dalam Ronny Hanitjo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 45-47; dan Eddy Purnama, "Kerangka Teoretik tentang Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, Perwakilan dan Lembaga Perwakilan Rakyat" dalam Eddy Purnama (*Editor*: Moh. Fadli), *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, Cetakan I, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2007, hlm. 55.

²⁰ Dalam buku ini istilah "Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD NI 1945)" dipergunakan untuk menyebut UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk membedakannya dengan "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" yang merupakan sebutan resmi UUD NI 1945 yang telah mengalami perubahan (sebagaimana ditentukan dalam rumusan Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945).

²¹ Jimly Asshiddiqie, "Pengertian Konstitusi" dalam "Kedudukan Konstitusi Dalam Penyelenggaraan Negara" dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010, hlm. 10.

2. Politik Determinan atas Hukum

Sebagai *das sein* (kenyataan) politik determinan atas hukum. Hukum yang dalam konteks ini diartikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif mulai dari pembentukannya (perumusan materi dalam pasal-pasal), implementasinya hingga penegakannya harus tunduk pada atau dipengaruhi oleh politik karena hukum adalah produk politik. Pemahaman klasik bahwa selain dikenal adanya hukum ciptaan Tuhan, ada juga hukum yang dibuat oleh manusia yang bisa dikatakan sebagai produk politik, karena merupakan perintah penguasa yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau *law is a command of the Law-giver*, sebagaimana dikemukakan oleh John Austin²² pada tahun 1993. Di Indonesia, ditegaskan oleh Moh. Mahfud MD²³ yang menyatakan bahwa hukum dikatakan sebagai produk politik karena merupakan hasil kesepakatan atau kompromi politik yang tentu saja banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik dari partai-partai politik yang kebetulan menjadi pemegang kekuasaan dominan dalam parlemen. Menurut Bagir Manan, hukum merupakan produk politik tidak hanya karena dibuat oleh lembaga-lembaga politik seperti DPR, MPR atau Presiden tetapi juga karena hukum mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh dalam negara yang bersangkutan yang dapat

²² John Austin sebagaimana dikutip Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cetakan 2, Jakarta: Gunung Agung, 2002, hlm. 267, yang selanjutnya dikutip kembali oleh Todung Mulya Lubis, "Menuju Hukum Responsif: Indonesia di Persimpangan Jalan", *Jurnal Konstitusi* (Pusat Studi HTN-UI), Volume 1 Nomor 1, November 2010, hlm. 31-32; B. Hestu Cipto Handoyo, "Pendahuluan" dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008, hlm. 14 dan 37-38; dan Ridwan HR, "Perlindungan Hukum, Penegakan Hukum, dan Pertanggungjawaban Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara" dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan 6, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 327-328.

²³ Moh. Mahfud MD., "Konfigurasi Politik ..." dalam Moh. Mahfud MD., *Pergulatan ...*, *op. cit.*, hlm. 4; dan Denny Indrayana, "Epilog" dalam Denny Indrayana, *Indonesia Optimis*, Jakarta : PT Bhuna Ilmu Populer, 2011, hlm. 239-240.

bersumber pada ideologi tertentu, kepentingan-kepentingan tertentu atau tekanan-tekanan yang kuat dari masyarakat.²⁴ Dengan istilah yang sedikit berbeda, R. Wietholter mengatakan bahwa hukum merupakan produk dari proses politik karena dalam penyusunan maupun pembuatan undang-undang yang paling dominan adalah keinginan politik baik dari pemerintah maupun dari para anggota DPR.²⁵

Dengan demikian subsistem hukum tidak steril dari subsistem lainnya dan kedudukan hukum berada di bawah politik atau lemah. Hal ini sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo yang mengatakan bahwa “subsistem politik ternyata memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada hukum yang mengakibatkan bahwa apabila hukum harus berhadapan dengan politik maka ia berada pada kedudukan lebih lemah.”²⁶

Kedudukan subsistem hukum yang lebih lemah daripada subsistem politik ini sering dikeluhkan oleh Sri Soemantri Martosoewignjo “yang mengibaratkan hukum sebagai rel dan politik sebagai kereta api (lokomotif)” dengan mengatakan bahwa “sering terlihat kereta api atau lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.”²⁷ Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Djokosoetono, “Hukum dan Politik ibarat daging dan tulang. Tulang berfungsi sebagai kerangka yang menegakkan tubuh supaya dapat berdiri. Sementara daging

²⁴ Bagir Manan, “Pembinaan Hukum Nasional”, dalam Mieke Komar, *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik & Negarawan (Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.)*, Edisi I Cetakan I, Bandung: Alumni, hlm. 225.

²⁵ R. Wietholter sebagaimana dikutip H. Salim HS., “Teori Hukum” dalam H. Salim HS., *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 73-74.

²⁶ Satjipto Rahardjo, “Hukum dan Politik” dalam Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: CV Sinar Baru, t.th., hlm. 71.

²⁷ Sri Soemantri Martosoewignjo sebagaimana dikutip oleh Imam Syaukani dan A. Ahnsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. v; dan Purnama Kusumaningrat dan Hikmat Kusumaningrat, “Membangun Rumah Bangsa”, dalam Purnama Kusumaningrat dan Hikmat Kusumaningrat, *Mengawal Konstitusi, Pengabdian Seorang Guru Besar: Prof. Dr. H.R. Taufik Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H.*, Bandung: Unpad Press, 2006, hlm. 51.

berfungsi melekatkan tulang belulang satu sama lain dan sistem jaringan saraf;"²⁸ politik yang diibaratkan sebagai kereta api atau lokomotif tersebut harus berjalan di atas rel atau sesuai dengan hukum yang berlaku, atau lebih tepatnya, keduanya harus memperkuat satu sama lain mengingat tugas hukum adalah untuk mengatur dan membatasi kekuasaan negara.

Sementara itu, setelah mengetahui bagaimana Hukum Adat dimasukkan sebagai bagian dari hukum positif Hindia Belanda karena Pemerintah Hindia Belanda mempunyai kepentingan politik, Satjipto Rahardjo membenarkan pendapat Daniel S. Lev yang mengatakan "bahwa tempat dan peranan apa yang dilakukan oleh hukum dalam masyarakat ditentukan oleh politik."²⁹ Dengan demikian, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik.³⁰

Bertumpu pada ide dasar berupa pemikiran bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari politik dan hukum tidak bebas nilai (netral) karena mulai dari proses pembentukan sampai implementasi dan penegakannya selalu mengandung pemihakan, pada tahun 1970-an di Amerika muncul sebuah fenomena yang lazim disebut sebagai Gerakan *Critical Legal Studies* (CLS) atau Studi Hukum Kritis yang pendapatnya sejalan dengan pendapat Moh. Mahfud MD yang menyatakan bahwa hukum adalah produk politik. Gerakan CLS yang mengkritik hukum liberal, melihat hukum tidak hanya sebagai produk *internal relation* (yang oleh Ikdhal Kasim disebut "doktrinal") tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti preferensi-preferensi ideologis, bahasa kepercayaan, nilai-nilai, serta konteks

²⁸ Djokosoetono sebagaimana dikutip Purnama Kusumaningrat dan Hikmat Kusumaningrat, "Membangun ...", *ibid*.

²⁹ Daniel S. Lev sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Politik" dalam Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran ...*, *op. cit.*, hlm. 72.

³⁰ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Cetakan 2, Jakarta : LP3ES, 1990, hlm. 23.

politik dalam proses pembentukan dan implementasi hukum tersebut. Logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationships* dalam masyarakat. Hukum dibuat untuk memberikan dukungan kepada pembentuk hukum tersebut.³¹ Hukum bukan sesuatu yang terjadi secara alamiah (*nir of interests*) dan bukan institusi yang netral. Dalam proses-proses hukum terdapat *hidden political intentions* atau kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi. Dengan demikian hukum merupakan resultante atau kesepakatan dari berbagai interaksi dan negosiasi berbagai kepentingan di antara faksi-faksi dalam masyarakat. Inilah sikap kritis dari Gerakan CLS.³²

Dalam upaya memahami hubungan antara hukum dan politik, Moh. Mahfud MD, demikian juga Arief Hidayat dalam penelitian untuk penulisan disertasinya, serta Benny K. Harman dalam penelitian untuk penulisan tesisnya, melihat hukum dari perspektif yuridis-sosio-politis.

Melalui penelitian yang menjadikan konfigurasi politik (imbangan kekuatan) sebagai variabel yang memengaruhi atau berpengaruh (*independent variable*) pada pembentukan (perumusan materi dalam pasal-pasal), implementasi dan penegakan hukum karena hukum yang merupakan variabel terpengaruh (*dependent variable*) merupakan produk politik, Moh. Mahfud MD menghasilkan tesis bahwa "Setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, produk hukum yang dilahirkannya berkarakter responsif atau populistik. Sementara negara yang konfigurasi politiknya otoriter atau nondemokratis akan melahirkan produk

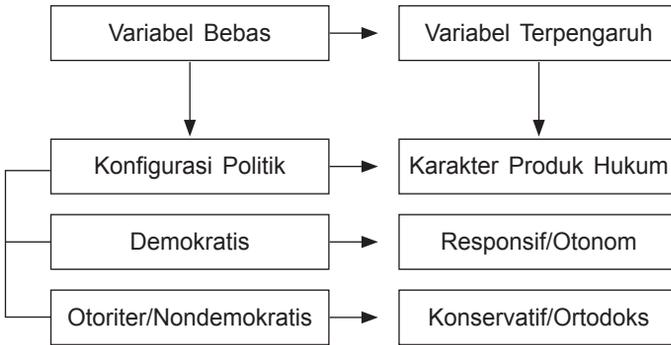
³¹ Lihat: Otje Salman dan Anton F. Susanto, "Memahami Hukum PostModernis" dalam Otje Salman dan Anton F. Susanto (Editor: Aep Gunarsa), *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Cetakan Kedua, Bandung: PT Refika Aditama, 2005, hlm. 124-126.

³² Lihat: Ellydar Chaidir, "Teori Konstitusi Perspektif *Critical Legal Studies*" dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, hlm. 108-110.

hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks/menindas/elitis. Hal tersebut terutama berlaku dan semakin signifikan pada produk-produk hukum yang mengatur atau yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan atau *gezagsverhouding* yaitu hukum publik.”

Ragaan 1:

Hubungan Antara Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum



Sumber: Moh. Mahfud MD, “Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum” dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006, hlm. 67.

Tabel 1:

Indikator dan Konsep Konfigurasi Politik Demokratis dan Otoriter, serta Konsep Karakter Produk Hukum Responsif dan Konservatif

No.	Konfigurasi Politik		Karakter Produk Hukum	
	Demokratis	Otoriter	Responsif	Konservatif
1	Parpol dan parlemen berperan aktif menentukan kebijakan negara	Parpol dan parlemen lemah dan fungsinya lebih sebagai <i>rubberstamps</i>	Pembuatannya partisipatif bagi masyarakat	Pembuatannya sentralistik di lembaga eksekutif

2	Eksekutif bersifat netral sebagai pelaksana	Eksekutif bersifat intervensionis	Isinya aspiratif atas tuntutan masyarakat	Isinya positifis instrumentalistis
3	Pers bebas	Pers terpa-sung, teran-cam pem-breidelan	Cakupannya cenderung <i>open interpretative</i>	Cakupan-nya bersifat limitatif (<i>close interpretative</i>)

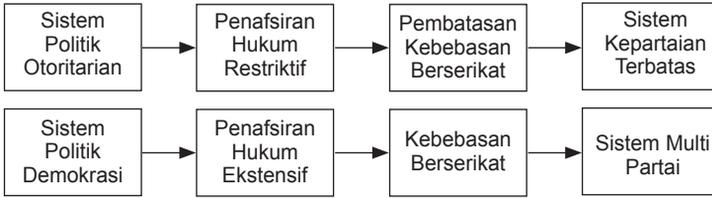
Sumber: Moh. Mahfud MD, "Konfigurasi Politik dan Produk Hukum" dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006, hlm. 69.

Sementara Arief Hidayat yang meneliti hubungan antara sistem politik dengan penafsiran hukum terhadap Pasal 28 UUD 1945 yang mengatur tentang Kebebasan Berserikat menghasilkan temuan berupa, "Adanya pengaruh sistem politik terhadap penafsiran Pasal 28 UUD 1945 yang mengatur tentang Kebebasan Berserikat. Dalam sistem politik otoritarian, Pasal 28 UUD 1945 ditafsirkan secara tekstual atau restriktif/terbatas yang mengakibatkan adanya pembatasan dalam kebebasan berserikat, sehingga yang diterapkan adalah Sistem Kepartaian Terbatas. Sebaliknya, dalam sistem politik demokrasi Pasal 28 UUD 1945 ditafsirkan secara ekstensif/terbuka yang memberikan kebebasan dalam berserikat sehingga yang diterapkan adalah Sistem Multi Partai."³³

³³ Arief Hidayat, "Kesimpulan dan Rekomendasi" dalam Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006, hlm. 267-271.

Ragaan 2:

Kaitan antara Sistem Politik dan Penafsiran Hukum



Sumber: Arief Hidayat, “Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum Mengenai Kebebasan Berserikat di Indonesia” dalam Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006, hlm. 242.

Tabel 2:

Kaitan antara Sistem Politik, Penafsiran Hukum, dan Sistem Kepartaian

No.	Sistem Politik	Penafsiran Hukum	Sistem Kepartaian	Keterangan
1	Demokrasi Liberal (Demokratis)	Ekstensif-Terbuka	Multi Partai	<ul style="list-style-type: none"> • Ada kebebasan berserikat dan kebebasan mendirikan partai politik; • Muncul banyak partai politik yang didasarkan pada Maklumat Wakil Presiden.
2	Demokrasi Terpimpin (Otoritarian)	Restriktif-Limitatif	Multi Partai Terbatas	<ul style="list-style-type: none"> • Ada pembatasan kebebasan berserikat dan pembatasan jumlah partai politik; • Eksistensi partai politik sangat bergantung pada rezim yang berkuasa; • Pembatasan kebebasan mendirikan partai politik dilakukan melalui instrumen hukum berupa produk hukum yang dinamai Penpres dan Keppres.

3	Demokrasi Pancasila (Otoritarian)	Restriktif-Limitatif	Multi Partai Terbatas	<ul style="list-style-type: none"> • Ada pembatasan kebebasan berserikat dan pembatasan jumlah partai politik; • Jumlah partai politik ditentukan secara limitatif dalam UU yaitu UU Partai Politik dan Golongan Karya.
4	Demokrasi Era Reformasi	Ekstensif-Terbuka	Multi Partai	<ul style="list-style-type: none"> • Ada kebebasan berserikat dan kebebasan mendirikan partai politik; • Muncul banyak partai politik yang eksistensinya dijamin oleh undang-undang.

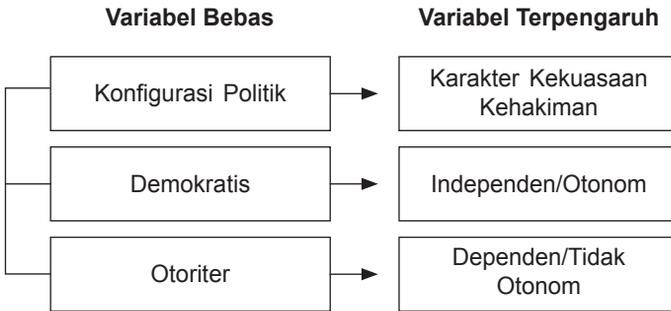
Sumber: Arief Hidayat, "Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum Mengenai Kebebasan Berserikat Di Indonesia" dalam Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006, hlm. 264-265.

Sementara itu, Benny K. Harman yang meneliti hubungan antara konfigurasi politik dengan karakter kekuasaan kehakiman menemukan bahwa "Konfigurasi politik sangat memengaruhi karakter kekuasaan kehakiman. Pada konfigurasi politik demokratis, kekuasaan kehakiman berkarakter independen atau otonom. Sementara konfigurasi politik otoriter menghasilkan kekuasaan kehakiman yang berkarakter dependen atau tidak otonom."³⁴

³⁴ Benny K. Harman, "Penutup" dalam Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997, hlm. 448-454.

Ragaan 3:

Hubungan antara Konfigurasi Politik dengan Karakter Kekuasaan Kehakiman



Tabel 3:

Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Kekuasaan Kehakiman

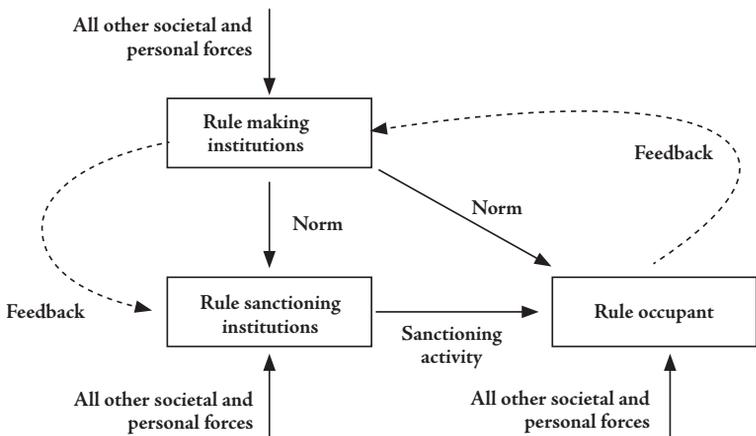
<ul style="list-style-type: none">- Karakter kekuasaan kehakiman independen/ otonom- Mempunyai wewenang <i>judicial review</i>- Tidak legalistis- Melaksanakan cita hukum- Tidak mempunyai kewajiban untuk tunduk pada visi dan kepentingan politik pemerintah	<ul style="list-style-type: none">- Karakter kekuasaan kehakiman dependen/tidak otonom- Mempunyai wewenang <i>judicial review</i> yang sangat terbatas- Para hakim menjadi sangat legalistis/positivisme- Dalam tugas memutus perkara para hakim akan mendukung dan terikat pada visi dan kepentingan politik pemerintah
--	---

Sumber: Benny K. Harman, "Penutup" dalam Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997, hlm. 450.

Anggapan bahwa hukum adalah produk politik, yang berarti bahwa politik determinan atas hukum, membuktikan bahwa hukum tidak steril dari subsistem lainnya dan itu berarti bahwa hukum tidak berada dalam ruang hampa karena hukum (undang-undang) sejak dalam pembentukan (perumusan materi dalam pasal-pasal), implementasi hingga penegakannya, selalu mendapat pengaruh dari dan oleh karenanya mencerminkan kepentingan-kepentingan partai-partai politik yang ada di parlemen atau dari pemegang kekuasaan atau dari kekuatan-kekuatan sosial dan personal, dapat dilihat lebih jelas melalui “Teori Bekerjanya Hukum” menurut William J. Chambliss dan Robert B. Seidman.

Ragaan 4:

Diagram Chambliss dan Seidman mengenai Proses Penegakan Hukum



Sumber: Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, t.th., hlm. 27-29; dan Ronny Hanitiyo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1995, hlm. 47-54.

Ragaan 4 di atas menggambarkan adanya pengaruh lingkungan (kekuatan-kekuatan sosial dan personal) terhadap bekerjanya *rule making institutions* (lembaga pembentuk hukum) dan *rule sanctioning institutions* (lembaga penerap sanksi) yang menunjukkan bahwa kedua lembaga tersebut tidak bekerja di ruang hampa, serta tekanan-tekanan (dari kekuatan-kekuatan sosial dan personal) yang dialami oleh *rule occupant* (pemegang peran) atau warga negara yang menjadi *adressat* hukum.

3. Hukum dan Politik Indeterminan

Sebagai subsistem dalam sistem kemasyarakatan, hukum dan politik mempunyai kedudukan atau berada pada posisi sejajar atau setara, tidak ada yang lebih tinggi dan tidak ada yang lebih rendah. Dalam hal ini hukum dan politik saling memengaruhi, sebab meskipun hukum merupakan produk politik, namun begitu hukum itu ada maka semua aktivitas politik harus tunduk kepada aturan-aturan hukum tersebut.

Berdasar asumsi yang mengartikan politik adalah kekuasaan (yaitu kemampuan seseorang atau suatu pihak untuk memaksakan kehendaknya atas pihak lain), maka dengan mengutip pendapat Blaise Pascal, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa “hukum dan politik itu interdeterminan sebab hukum tanpa politik itu lumpuh dan politik tanpa hukum itu zalim.”³⁵

Sementara itu, dalam perkembangannya Arief Hidayat mengatakan bahwa “Hukum adalah Politik. Hukum tidak bisa dibedakan dengan politik, demikian juga sebaliknya. Keduanya bagaikan dua sisi dari satu mata uang yang sama.

³⁵ Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD, “Arti dan Cakupan Politik Hukum” dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 5; dan Mochtar Kusumaatmadja, “Hukum dan Kekuasaan” dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar ...*, *op. cit.*, hlm. 35 dan 37.

Hukum memerlukan politik, demikian juga sebaliknya politik memerlukan hukum. Hubungan antara keduanya bersifat timbal balik atau hubungan resiprositas, bukan hubungan sebab akibat atau hubungan kausalitas.”³⁶

³⁶ Pendapat ini dikemukakan dalam wawancara yang dilaksanakan di Semarang pada Hari Minggu, 16 Oktober 2011 Pukul 08.00 WIB.

BAB III

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

A. Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Demokrasi³⁷

Sekitar abad XVIII Sebelum Masehi (SM) –dengan demikian jauh sebelum munculnya pemikiran mengenai negara dan hukum– sudah ada beberapa “negara dengan sistem pemerintahan yang sangat absolut” seperti negara Babylonia, Mesir, dan Assyria. Di negara-negara tersebut raja memerintah dengan sewenang-wenang dan orang tidak mempunyai kebebasan untuk mengeluarkan pikiran dan pendapat secara bebas. Meskipun demikian, pada tahun 1800 SM negara Babylonia sempat diperintah oleh Raja Chammurabi yang berhasil mempersatukan negara Babylonia yang semula terpisah-pisah.

Pemikiran mengenai negara dan hukum baru muncul pada zaman Yunani Kuno. Dengan demikian kebebasan berpikir dan mengeluarkan pendapat mulai ada. Bentuk negara pada zaman Yunani Kuno adalah *Polis*, yang kemudian disebut dengan *City State* (Negara Kota), karena wilayahnya tidak lebih dari sebuah kota dan penduduknya hanya sedikit. Dengan latar belakang seperti itu, ditambah dengan belum kompleksnya persoalan yang dihadapi oleh negara, *Polis* menerapkan “Sistem Pemerintahan Demokrasi Langsung” di mana setiap warga negara dapat ikut memerintah secara langsung dan dengan demikian dapat ikut menentukan kebijakan negara secara langsung.

³⁷ Lihat: Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1980, hlm. 11-145.

Pemikiran mengenai Negara Hukum yang mulai muncul pada zaman Yunani Kuno dimulai oleh Socrates melalui “ajaran tentang menaati undang-undang” yang kemudian dilanjutkan oleh Plato (429-347 SM). Dalam bukunya yang berjudul *Nomoi (The Laws)*, Plato mengatakan bahwa “penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang diatur oleh hukum.” Menurut Plato, “penguasa tidak berada di atas hukum tetapi menjadi pengemban dan penjaga hukum itu sendiri.”³⁸ Pemikiran Plato ini kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles (384-322 SM) yang menyatakan bahwa “negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum, di mana pemerintahan berkonstitusi tersebut mengandung tiga unsur, yaitu: a) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; b) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang; dan c) pemerintahan berkonstitusi yaitu pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.”³⁹

Keadaan berubah setelah negara Yunani ditaklukkan oleh Kerajaan Romawi pada tahun 146 SM. Perubahan tersebut berupa tidak berkembangnya ilmu pengetahuan karena bangsa Romawi lebih menitikberatkan pada soal-soal praktis daripada berpikir secara teoretis. Selain itu, dimulai dengan keadaan yang terpecah-pecah, kerajaan Romawi kemudian berkembang menjadi suatu Imperium (Kerajaan Dunia) setelah dapat mempersatukan seluruh daerah peradaban. Oleh karena wilayah kerajaan Romawi semakin luas maka pemerintahan tidak lagi dapat dilakukan secara terpusat, sehingga wilayah negara dibagi menjadi daerah-daerah kerajaan yang disebut propinsi yang mempunyai ibukota (pusat pemerintahan) sendiri dan dipimpin oleh seorang *Praetor*. Selain

³⁸ Lihat: M. Busyro Muqoddas, “Hukum dalam Kuasa Intelijen” dalam M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2011, hlm. 16-17.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 19.

itu, untuk mencegah disintegrasi diterapkan asas *divide et impera* (asas memecah belah dan menguasai). Dengan demikian, sistem demokrasi langsung yang diterapkan pada *Polis* (*City State*) tidak dapat diterapkan. Namun benih-benih demokrasi mulai tumbuh terbukti sebagai sebuah negara monarki atau kerajaan, dalam melakukan pemerintahan “Raja Romawi” didampingi oleh “sebuah Badan Perwakilan” yang anggota-anggotanya terdiri dari Kaum Patricia (Kaum Ningrat).

Benih-benih demokrasi tersebut benar-benar dapat diimplementasikan pasca terjadinya pertentangan antara Kaum Patricia (Kaum Ningrat) dengan Kaum Plebeia (Kaum Gembel atau rakyat jelata) yang berhasil diselesaikan melalui “Undang-Undang 12 Meja”, karena berdasarkan undang-undang tersebut “pemerintahan Imperium Romawi” selanjutnya dijalankan oleh “dua orang Konsul bersama-sama Dewan Pemerintah yang memerintah berdasarkan Undang-Undang.” Hanya saja, ketika terjadi keadaan darurat sistem pemerintahan demokrasi ini untuk sementara tidak dilaksanakan, karena pada saat itu kekuasaan negara Romawi dijalankan oleh seorang “diktator” yang untuk sementara mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan bersifat mutlak. Selain itu, kekuasaan dalam bidang perundang-undangan dan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh seorang “Praetor”. Hal tersebut baru berakhir ketika keadaan sudah menjadi normal kembali.

Pada zaman Abad Pertengahan (setelah jatuhnya Kerajaan Romawi Barat pada abad V atau tahun 476 SM sampai jatuhnya Kerajaan Romawi Timur pada abad XV atau tahun 1453 SM atau zaman *Renaissance*) pemikiran mengenai negara dan hukum serta ilmu pengetahuan lainnya tidak mendapat kesempatan untuk berkembang. Adapun yang berkembang adalah kekuasaan agama Kristen karena adanya perhatian dari sejumlah kaisar.

Pada zaman ini segala sesuatu selalu dikembalikan kepada asalnya yaitu Tuhan yang merupakan kekuasaan tertinggi. Pasca diakuinya agama Kristen sebagai agama negara, berdiri organisasi Gereja yang dipimpin oleh seorang Paus sebagai wakil Tuhan untuk memerintah di dunia. Mengenai siapa yang akan menjadi wakil Tuhan di dunia ini sempat dipersoalkan oleh pandangan teokratis, karena selain Paus yang oleh Kaum *Canonist* dianggap sebagai wakil Tuhan di dunia, Kaum *Legist* beranggapan bahwa raja juga bisa menjadi wakil Tuhan di dunia. Keduanya tidak ada yang mau mengalah.

Pada Abad Pertengahan ini negara dan gereja merampas kedaulatan rakyat. Negara menjadi totaliter. Perilaku penguasa menimbulkan kesulitan dalam kehidupan. Abad Pertengahan menjadi Abad Kegelapan (*Dark Ages*).⁴⁰

Sebelum Abad Pertengahan berakhir sampai permulaan abad XVI terjadi perubahan sosial dan kultural di Eropa Barat sehubungan dengan terjadinya *Renaissance* (1350-1600) dan *Reformasi* (1500-1650). *Renaissance* berhasil membelokkan perhatian anggota masyarakat yang semula hanya memperhatikan tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian. Diikuti oleh *Reformasi* dan terjadinya perang-perang agama terjadilah "Pemisahan antara Agama dan Negara".

Kedua kejadian tersebut mengantar Eropa Barat memasuki Abad Pencerahan atau *Enlightenment Ages* atau *Aufklarung* (1650-1800) dengan *Rasionalisme*-nya yang menyebabkan timbulnya gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja yang mempunyai kekuasaan tak terbatas. Kekuasaan negara diidentifikasi kembali. Negara ada demi

⁴⁰ Leo Agustino, "Perihal Negara" dalam Leo Agustino, *Perihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007, hlm. 33-34.

kepentingan dan keuntungan rakyat. Menurut Teori Rasionalistis atau *social contract* yang didasari oleh Hukum Alam (yaitu hukum yang berlaku untuk semua waktu dan semua manusia), hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Teori ini dipergunakan untuk mendobrak monarki-monarki absolut (1500-1700) yang rajanya beranggapan bahwa dirinya berhak atas tahta kerajaan berdasarkan konsep *Divine Rights of King* (Hak Suci Raja), dalam rangka memperjuangkan hak-hak politik rakyat yang menurut John Locke berupa hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty, and property*).⁴¹

Berkaitan dengan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam praktik absolutisme sebagai akibat dari berpusatnya kekuasaan di tangan satu orang yaitu raja, serta munculnya gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik, maka muncul ide tentang pembatasan kekuasaan negara dan kesadaran bahwa kelangsungan negara tidak dapat dilaksanakan berdasarkan kehendak raja saja. Terjadilah Revolusi Perancis pada akhir abad XVIII dan Revolusi Amerika melawan Inggris. Akibatnya gagasan Negara Hukum muncul kembali di Barat pada abad XVII, dan pada akhir abad XIX gagasan tentang demokrasi mendapat wujud konkret sebagai sistem politik atau sistem pemerintahan.⁴²

Untuk mencegah absolutisme kekuasaan negara harus dibagi sedemikian rupa untuk memperkecil kemungkinan penyalahgunaannya oleh pihak yang sedang berkuasa. Mengenai hal ini John Locke menawarkan dua cara yang dapat dilakukan untuk membatasi kekuasaan negara yaitu dengan: a) menciptakan hukum yang legitimasinya diputuskan oleh parlemen dengan

⁴¹ Miriam Budiardjo, "Demokrasi" dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 109-111.

⁴² Lihat: Miriam Budiardjo, *ibid.*, hlm. 111; dan M. Busyro Muqoddas, *op. cit.*, hlm. 26.

mempergunakan prinsip mayoritas; dan b) membagi kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif yang bertugas membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yaitu pemerintah yang bertugas menjalankan undang-undang; dan kekuasaan federatif yang bertugas mengurus segala bentuk hubungan dengan luar negeri dan meliputi semua tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain. Kekuasaan yudikatif dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.⁴³

Sedikit berbeda dengan John Locke, Montesquieu dengan *Trias Politica*-nya mengatakan bahwa fungsi Negara Hukum harus dipisahkan menjadi tiga kekuasaan (*Separation of Power*) dan masing-masing harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun lembaga yang menyelenggarakannya, yaitu: a) kekuasaan legislatif (*rule-making function*) yang bertugas membentuk undang-undang; b) kekuasaan eksekutif (*rule-application function*) yang bertugas melaksanakan undang-undang, menjaga tata tertib, mengadakan perdamaian dengan negara lain dan lain-lain; dan c) kekuasaan yudikatif (*rule-adjudication function*) yang bertugas menjatuhkan hukuman atas kejahatan dan memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antarwarga.⁴⁴ Kekuasaan federatif dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.

Separation of Power yang merupakan pembagian kekuasaan menurut fungsi secara horizontal pada hakikatnya merupakan elemen mendasar pertama dalam konstitusi, dan dengan diterapkannya *Separation of Power* di suatu negara berarti negara tersebut adalah Negara Hukum. Dalam perjalanannya, prinsip *Separation of Power* ini diterapkan secara berbeda oleh berbagai

⁴³ M. Busyro Muqoddas, *ibid.*

⁴⁴ M. Busyro Muqoddas, *ibid.*, hlm. 28; Maruarar Siahaan, "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang: Studi Tentang Mekanisme *Checks and Balances* di Indonesia", Disertasi Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 72; Leo Agustino, "Perihal Negara" dalam Leo Agustino, *Perihal Ilmu Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 39; dan Miriam Budiardjo, "Pembagian Kekuasaan Negara Secara Vertikal dan Horizontal" dalam Miriam Budiardjo, *Dasar ...*, *op. cit.*, hlm. 281-287.

negara. Ada yang menerapkan *Separation of Power* secara murni dan ada juga yang menerapkannya dalam pengertian pembagian kekuasaan (*Division of Power* atau *Distribution of Power*), karena hanya fungsi pokok yang dibedakan menurut sifatnya dan diserahkan kepada lembaga yang berbeda, sementara untuk yang selebihnya tetap diperlukan kerja sama di antara fungsi-fungsi demi lancarnya organisasi.⁴⁵ Hal tersebut sejalan dengan mulai berkembangnya konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di mana pemerintah dituntut bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat.

Sementara itu munculnya kesadaran bahwa kelangsungan negara tidak dapat dilaksanakan berdasarkan kehendak raja saja telah menciptakan “konsep negara modern” di mana yang menjadi penguasa tertinggi adalah rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat ini menjadi landasan munculnya demokrasi dengan sistem perwakilan karena dalam realitasnya seluruh rakyat tidak mungkin melaksanakan kedaulatan tersebut. Untuk melaksanakan prinsip demokrasi tersebut dibentuk lembaga-lembaga yang disusun berdasar prinsip *Separation of Power*.⁴⁶

Melihat sejarah perkembangannya dapat dibedakan adanya dua macam demokrasi, yaitu Demokrasi Konstitusional Abad XIX yang juga dikenal sebagai Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik atau Negara Hukum dalam arti sempit atau Negara Hukum Tradisional, dan Demokrasi Konstitusional Abad XX yang juga dikenal sebagai Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Modern.⁴⁷ Hal tersebut dimulai pada

⁴⁵ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Ed. 5, Weltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company, 1957, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, “Pembagian” dalam Miriam Budiardjo, *Dasar*, *ibid*.

⁴⁶ Lihat: Maruarar Siahaan, *op. cit.*, hlm. 97 dan seterusnya.

⁴⁷ Pembedaan Negara Hukum menjadi Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik dan Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Modern dilakukan oleh Utrecht. Menurut Utrecht, Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis,

akhir abad XIX dengan munculnya “konstitusionalisme”, yaitu gagasan yang bertujuan untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan negara dengan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan hubungan antarlembaga negara dengan suatu konstitusi yang bersifat tertulis di mana hak-hak asasi dan hak-hak politik warga negara dijamin dengan tegas. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa dan dipisahkan dalam berbagai lembaga negara dalam rangka memperkecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan karena adanya saling kontrol (*checks and balances*) di antara lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan tersebut. Konstitusi adalah hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan warga negara. Negara yang menerapkan atau merumuskan gagasan konstitusionalisme ini secara yuridis disebut Negara Hukum atau *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*.

Meskipun secara formal ketiga istilah tersebut dapat disamakan karena mempunyai tujuan yang sama yaitu mencegah kekuasaan absolut dalam rangka memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, namun karena latar belakang sejarah dan sistem hukum yang menopangnya berbeda maka isi atau materi ketiganya menjadi berbeda.⁴⁸ Dari sisi latar belakang sejarah, konsep *Rechtsstaat* bersifat revolusioner karena lahir dari perjuangan menentang absolutisme, sementara konsep *Rule of Law* berkembang secara evolusioner. Konsep *Rechtsstaat* bertumpu pada Sistem Hukum Eropa Kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law* yang berkarakter administratif yang lebih menekankan pada hukum tertulis dan kepastian hukum,

sedangkan pada Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Modern di dalamnya sudah menyangkut pengertian keadilan. Lihat: Jimly Asshiddiqie, “Perubahan UUD 1945 Menuju Negara Hukum Demokratis” dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2009, hlm. 200; dan Jimly Asshiddiqie, “Cita Demokrasi dan Nomokrasi” dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 152-153.

⁴⁸ Lihat: M. Busyro Muqoddas, “Hukum ...” dalam Busyro Muqoddas, *Hegemoni ...*, *op. cit.*, hlm. 31.

sedangkan konsep *Rule of Law* bertumpu pada Sistem Hukum Anglo Saxon atau *Common Law* yang berkarakteristik *judicial* yang lebih menekankan kepada yurisprudensi dalam penegakan keadilan. Selain itu, kedua konsep tersebut juga berbeda karakter karena latar belakang kekuasaan raja. Kekuasaan raja yang menonjol pada zaman Romawi adalah membuat peraturan atau dekrit, yang kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administrasi yang membuat pengarahannya tertulis bagi hakim mengenai bagaimana memutus suatu perkara. Dengan demikian, peranan administrasi negara bertambah besar, sehingga perlu dirumuskan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara. Keadaan ini berlaku di negara-negara Eropa Kontinental. Sementara itu, di negara-negara Anglo Saxon, kekuasaan utama dari raja yang berupa memutus perkara (pengadilan oleh raja) berkembang menjadi suatu sistem peradilan, di mana hakim tidak melaksanakan kehendak raja melainkan merupakan delegasi raja sehingga peranan lembaga peradilan dan para hakim menjadi semakin menonjol. Dengan demikian, yang perlu dipikirkan adalah langkah-langkah untuk mewujudkan peradilan yang adil dan penahanan yang tidak sewenang-wenang.⁴⁹

Menurut Friedrich Yulius Stahl (yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant) ada empat unsur dari *Rechtsstaat* dalam arti Negara Hukum Klasik, yaitu perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan. Karena lebih menekankan kepada asas legalitas, maka *Rechtsstaat* berkembang ke arah positivisme hukum dan undang-undang menduduki posisi strategis. Undang-undang yang dibuat untuk membatasi

⁴⁹ Lihat: M. Busyro Muqoddas, "Hukum ..." dalam M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni ...*, *ibid.*, hlm. 40-41; Moh. Mahfud MD, "Judicial Review dan Politik Hukum Nasional" dalam Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum ...*, *op. cit.*, hlm. 126-127; dan Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 76-82.

kekuasaan pemerintah dan untuk melindungi hak-hak dasar harus dibuat secara sadar. Menurut A.V. Dicey, *Rule of Law* klasik mempunyai tiga unsur, yaitu *supremacy of the law*, *equality before the law*, dan konstitusi, menjadi dasar dari semua hukum negara yang bersangkutan. Hukum yang berdasarkan konstitusi tersebut melarang pelanggaran terhadap hak asasi manusia.⁵⁰

Sementara itu, Franz Magnis Suseno menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan pada hukum karena empat alasan atau tuntutan dasar, yaitu tuntutan adanya kepastian hukum, tuntutan adanya perlakuan yang sama dalam arti bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara, tuntutan adanya legitimasi demokratis di mana dalam proses pembuatan hukum harus mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat, dan tuntutan akal budi, yaitu negara hukum harus menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat.⁵¹

Dari perjalanan sejarah dapat diketahui bahwa rumusan unsur-unsur *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* dalam arti Negara Hukum Klasik tersebut hanya menyangkut bidang hukum (sehingga oleh Langbroek dan Rijpkema disebut sebagai Negara Hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan atau *Burgerlijk Rechtsstaat*, karena setiap keputusan yang diambil oleh lembaga-lembaga negara harus selalu berlandaskan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada atau asas legalitas)⁵² dan

⁵⁰ E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law: An Outline of The Law Citizen and the State and Administrative Law*, London: Longmans, 1965, p. 50-51 sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 113-114; dan E.C.S. Wade and AW Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London: Longman, 1968, p. 94 sebagaimana dikutip M. Busyro Muqoddas, *ibid.*, hlm. 32-33 dan 41.

⁵¹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia, 1991, hlm. 295-297.

⁵² Ph. M. Langbroek dan P. Rijpkema, *Ombudsprudentie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2004, hlm. 9 dan seterusnya sebagaimana dikutip Sunaryati Hartono, "Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga Negara Republik Indonesia yang Baru" dalam Sophia Hadyanto (Editor), *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi: Dalam Rangka Ulah Ke-80 Prof. Solly Lubis*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT Sofmedia, 2010, hlm. 240-243.

sifatnya sempit karena dirumuskan pada saat suasana dikuasai oleh liberalisme dengan gagasan “Pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik (*The least Government is the best Government*) atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik (*Staatsonthouding*)” oleh karena itu “sebaiknya negara dan pemerintah tidak melakukan campur tangan dalam urusan warga negara.” Negara dilarang campur tangan dalam bidang politik, sosial, dan ekonomi. Sesuai dengan dalil *laissez faire laissez aller*, rakyat dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, karena diyakini hal tersebut akan membuat sehat keadaan ekonomi negara. Terjadi *free fight competition*. Menurut Immanuel Kant, negara cukup menjadi Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat* atau *Nachtwakerstaat*) yang menegakkan keamanan dan ketertiban masyarakat (*rust en orde*) dan bersifat pasif, artinya hanya bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau keamanan umum terancam. Konsep yang dikembangkan oleh Immanuel Kant ini disebut *Liberal Rechtsstaat*.⁵³

Seiring dengan terjadinya perubahan sosial pasca Perang Dunia II (pada abad XX), maka gagasan *the least Government is the best Government* atau *Staatsonthouding* mulai ditinggalkan. Negara Hukum tidak dapat dipertahankan lagi tanpa campur tangan pemerintah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Muncul gagasan baru berupa Negara Kemakmuran (*Welvaart Staat*) atau negara yang memberi pelayanan kepada rakyat (*Social Service State* atau *Sociale Verzorgingsstaat* atau *Sociale Rechtsstaat*) di mana negara adalah alat bagi suatu bangsa untuk mencapai tujuannya yaitu kemakmuran. Selain itu negara juga harus berdasar atas hukum sekaligus memperhatikan asas manfaat,⁵⁴ sehingga disebut sebagai Negara Hukum yang demokratis. Untuk menjamin penegakan

⁵³ Lihat: Miriam Budiardjo, “Demokrasi” dalam Miriam Budiardjo, *Dasar ...*, *op. cit.*, hlm. 114; dan M. Busyro Muqoddas, “Hukum ...” dalam M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni ...*; *op. cit.*, hlm. 47-49.

⁵⁴ Lihat: M. Busyro Muqoddas, *ibid.*, hlm. 47.

hukum yang adil dalam Negara Hukum yang demokratis asas legalitas saja tidak cukup. Setiap warga negara harus mendapat penghormatan dan pelayanan yang sama. Pemerintah berkewajiban mempertanggungjawabkan tugas-tugas yang dibebankan oleh warga negaranya. Dengan demikian, maka norma-norma yang terkandung dalam putusan pengadilan dan kode etik juga harus diperhatikan oleh pemerintah.⁵⁵

Ketika kemakmuran materi atau jasmaniah yang diberikan oleh negara dirasa tidak cukup, maka konsep Negara Kemakmuran berkembang menjadi konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State* atau *Verzorgingsstaat*), di mana negara harus bertanggung jawab atas kemakmuran rakyat, baik kemakmuran jasmani (materi) maupun kemakmuran rohani, oleh karena itu harus secara aktif ikut mengatur kehidupan sosial dan ekonomi rakyatnya.⁵⁶ Konsep Negara Kesejahteraan merupakan bentuk konkret peralihan dari prinsip *staatsonthouding* (yang membatasi peran negara dan pemerintah dalam kehidupan ekonomi dan sosial rakyat) menjadi *staatsbemoeienis* (yang menghendaki keterlibatan aktif negara dan pemerintah dalam kehidupan ekonomi dan sosial rakyat).⁵⁷

Sejalan dengan terjadinya perubahan gagasan mengenai negara tersebut juga terjadi perubahan dalam perumusan yuridis *Rechtsstaat* atau *Rule of Law* secara klasik. Konsep Negara Hukum Formil berubah menjadi konsep Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State* atau *Verzorgingsstaat*). Dalam Negara Hukum Kesejahteraan ini, meskipun unsur-unsur Negara Hukum Klasik tidak dapat dipertahankan, tetapi asas legalitas masih tetap dianggap penting.⁵⁸

⁵⁵ Langbroek dan Rijpkema sebagaimana dikutip Sunaryati Hartono, *op. cit.*

⁵⁶ Lihat: Sunaryati Hartono, *ibid.*, hlm. 49.

⁵⁷ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988, hlm. 11.

⁵⁸ Lihat: M. Busyro Muqoddas, *op. cit.*

Dalam kongres yang diadakan di Athena pada tahun 1955, selain mendeklarasikan bahwa: a) negara tunduk pada hukum; b) pemerintah harus menghargai hak-hak individu menurut *Rule of Law* dan memberikan alat yang efektif untuk penegakannya; dan c) para hakim harus dipandu *Rule of Law*, melindungi dan menegakkannya tanpa rasa takut atau pandang bulu dan menentang setiap campur tangan pemerintah atau partai politik terhadap kemandirian mereka sebagai hakim; *International Commission of Jurist* juga menetapkan unsur-unsur minimal *Rule of Law*, yaitu:⁵⁹

- a) Keamanan pribadi harus dijamin;
- b) Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan;
- c) Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui media komunikasi;
- d) Kehidupan pribadi orang harus tidak dapat dilanggar;
- e) Kebebasan beragama harus dijamin;
- f) Hak untuk mendapatkan pengajaran bagi siapa saja, tanpa diskriminasi;
- g) Setiap orang berhak atas kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai dan istimewa untuk menjadi anggota suatu partai politik yang dipilihnya sendiri;
- h) (1) Setiap orang berhak mengambil bagian secara langsung atau wakil-wakil yang dipilihnya di bidang kehidupan politik negaranya; dan (2) kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa;
- i) Pengakuan terhadap hak menentukan diri sendiri merupakan suatu *achievement* yang besar dari zaman kita dan merupakan salah satu prinsip fundamental dari Hukum Internasional;
- j) (1) Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau suatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan hak-haknya yang alamiah, istimewa hak-hak fundamental manusia dan warga negara atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras,

⁵⁹ Lihat: M. Busyro Muqoddas, "Hukum ..." dalam M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni ...*, *ibid.*, hlm. 49-50.

warna, golongan, kepercayaan politik, kasta ataupun turunan; (2) Penguasa wajib menghormati prinsip-prinsip itu; (3) Diskriminasi atas ras dan warna bertentangan dengan keadilan, Piagam PBB, pertanyaan umum tentang hak-hak asasi manusia, dan tidak sesuai dengan hati nurani dunia yang beradab.

Dalam kongres di Lagos tahun 1961, *International Commission of Jurist* menyatakan bahwa hak-hak asasi manusia, terutama kemerdekaan individu hendaknya dicantumkan dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar semua negara.⁶⁰ Selanjutnya pada Kongres di Rio de Janeiro pada tahun 1962 diputuskan bahwa *International Commission of Jurist* secara berkelanjutan akan mengadakan penyelidikan apabila terjadi pelanggaran terhadap hak asasi.⁶¹

Terakhir pada kongres yang diselenggarakan tahun 1965, *International Commission of Jurist* menetapkan unsur-unsur *Rule of Law* sebagai berikut:⁶²

- a) adanya proteksi konstitusional;
- b) adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- c) adanya pemilihan umum yang bebas;
- d) adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- e) adanya tugas oposisi;
- f) adanya pendidikan civic.

Unsur-unsur *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* tersebut di atas pada tahun 2006 oleh Jimly Asshiddiqie dirumuskan kembali menjadi dua belas prinsip pokok Negara Hukum yang merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya Negara Hukum Modern (*Rechtsstaat* atau *Rule of Law*) dalam arti sebenarnya, yaitu:⁶³

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 50.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Jimly Asshiddiqie, "Cita Demokrasi dan Nomokrasi" dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *op. cit.*, hlm. 153-162; Jimly Asshiddiqie, "Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan" dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007, hlm. 309-310; dan Jimly Asshiddiqie, "Penyelenggaraan Good

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- d. Pembatasan Kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar;
- e. Berfungsinya organ-organ pendukung yang independen dan saling mengendalikannya;
- f. Prinsip Peradilan Bebas dan Tidak Memihak (*Independent and Impartial Judiciary*);
- g. Tersedianya upaya Peradilan Tata Usaha Negara (*Administrative Court*);
- h. Tersedianya upaya Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- i. Adanya jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia;
- j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat* atau *Democratic Rule of Law*) sehingga pembentukan hukum yang bersifat demokratis dan partisipatoris dapat terjamin;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial (Adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka);

yang pada tahun 2007 berkembang menjadi tiga belas karena ditambah dengan unsur “Berketuhanan Yang Maha Esa”, tetapi pada tahun 2008 menyusut lagi menjadi dua belas unsur dengan dihilangkannya unsur ketiga belas tersebut.

Munculnya Demokrasi Konstitusional sebagaimana diutarakan di muka memperlihatkan adanya korelasi atau hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara Negara Hukum dengan Kedaulatan Rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi karena

Governance Dalam Rangka Penegakan Nilai-Nilai Konstitusional UUD 1945”, “Reformasi Hukum dan Konstitusi, Mewujudkan Cita Negara Hukum”, “Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional”, “Membangun Sistem dan Kelembagaan Secara Konstitusional”, dan “Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha” dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum ...*, *op. cit.*, hlm. 49-52, 134-140, 182-185, 283-287, dan 689.

implementasi Negara Hukum yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan melibatkan partisipasi rakyat. Negara Hukum seperti ini disebut Negara Hukum Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*) yang dalam implementasinya menggabungkan unsur-unsur Negara Hukum dan unsur-unsur demokrasi.

Menurut J.B.J.M. ten Berge, unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:

a) Unsur-unsur Negara Hukum:⁶⁴

- (1) Asas legalitas;
- (2) Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- (3) Pemerintah terikat pada hukum;
- (4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum;
- (5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka.

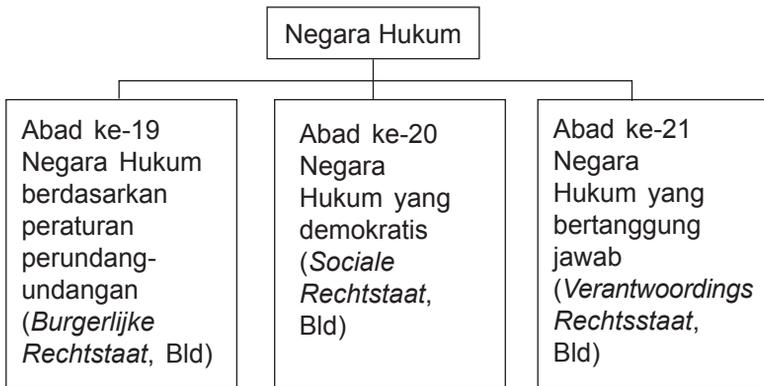
b) Unsur-unsur demokrasi:

- (1) Perwakilan politik (Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum);
- (2) Pertanggungjawaban politik (Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik kepada lembaga perwakilan);
- (3) Pemencaran kekuasaan pada organ yang berbeda agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan;
- (4) Pengawasan dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan;
- (5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum;
- (6) Rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan.

⁶⁴ J.B.J.M. ten Berge, *Besturen door de Overheid*, Deventer: Tjeenk Willink, 1996, hlm. 34-38, sebagaimana dikutip Ridwan HS, "Negara Hukum dan Hukum Administrasi Negara" dalam Ridwan HS, *Hukum ...*, *op. cit.*, hlm. 8-10.

Sementara Langbroek dan Rijpkema berpendapat bahwa pada abad XXI ini Negara Hukum yang demokratis telah bergeser dan berubah menjadi Negara Hukum yang bertanggung jawab (*Verantwoordings Rechtsstaat*), karena: a) Untuk mengembangkan dirinya kini warga negara dan penduduk lebih tergantung pada pemerintah daripada masa sebelumnya; dan b) Pada abad XX telah terjadi perkembangan dan pertumbuhan birokrasi yang secara kolektif (sebagai lembaga) atau secara individual (oleh pejabat atau aparatur pemerintah) dapat menimbulkan ketidakseimbangan dalam hubungan antara warga negara (yang posisinya lemah) dengan lembaga negara (yang posisinya sangat kuat) yang dapat menyebabkan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah terhadap warga negara dan penduduk.⁶⁵ Dengan demikian keikutsertaan negara secara aktif dalam mengatur kehidupan sosial dan ekonomi warga negaranya sebagai tanggung jawab negara dalam rangka pelaksanaan konsep Negara Kesejahteraan harus dilakukan dengan lebih bertanggung jawab.

Ragaan 5: Perkembangan Negara Hukum



Sumber: Ph. M. Langbroek dan P. Rijpkema, *Ombudsprudentie, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers*, 2004, hlm. 9-10, sebagaimana dikutip Sunaryati Hartono, Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga Negara

⁶⁵ Langbroek dan Rijpkema sebagaimana dikutip Sunaryati Hartono, *op. cit.*

Republik Indonesia yang Baru, dalam Sophia Hadyanto (Editor), *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi, Dalam Rangka Ulah Ke-80 Prof. Solly Lubis*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Sofmedia, 2010, hlm. 241.

B. Indonesia: Negara Hukum yang Demokratis

Kedaulatan adalah konsep tentang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian kedaulatan yang bersifat internal ini berhubungan dengan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan siapa yang mengambil keputusan pada tingkat terakhir dalam penyelenggaraan negara.⁶⁶

Dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NI 1945 (yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945) di mana dinyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” dapat diketahui bahwa Indonesia menganut Teori Kedaulatan Rakyat yang menganggap kekuasaan negara berasal dan bersumber dari rakyat, dilakukan oleh rakyat, dan dipergunakan untuk kepentingan rakyat. Konsep ini biasa disebut Demokrasi (yang berasal dari kata *demos* yang artinya rakyat dan *cratien* yang artinya kekuasaan).

Sementara itu dari Penjelasan UUD NI 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara yang menyatakan bahwa “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)” dapat diketahui bahwa Indonesia menganut prinsip Negara Hukum atau Nomokrasi (yang berasal dari kata *nomos* yang artinya norma dan *cratos* yang artinya kekuasaan). Di dalam Negara Hukum (Nomokrasi) ada supremasi hukum. Dengan demikian Indonesia juga menganut Teori Kedaulatan Hukum. Konstitusi (dalam hal ini adalah UUD NI 1945) sebagai hukum tertinggi berfungsi membatasi kekuasaan Pemerintah Indonesia supaya

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, “Pendahuluan” dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cetakan 1, Jakarta: PT Ichtisar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 5; dan Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Perlembagaan Parlemen” dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok ...*, *op. cit.*, hlm. 143-145.

tidak melanggar hak-hak Warga Negara Indonesia dan HAM serta tidak melampaui batas-batas kewenangan yang diberikan dalam konstitusi.

Meskipun penerimaan Indonesia atas prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) tidak tersurat (tidak dilakukan secara eksplisit) dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NI 1945 melainkan hanya terdapat dalam Penjelasan UUD NI 1945, menurut Moh. Mahfud MD, penerimaan Indonesia atas prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) tersebut karena adanya UUD NI 1945 itu sendiri sebagai konstitusi yang di dalamnya memuat prinsip Demokrasi yang disertai ciri-ciri bagi adanya Negara Hukum (Nomokrasi).⁶⁷ Berhubung eksistensi konstitusi merupakan konsekuensi dari penerimaan atas prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) maka keraguan atas eksistensi Penjelasan UUD NI 1945⁶⁸ tidak akan mengubah atau mengurangi keyakinan terhadap penerimaan prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) tersebut.

⁶⁷ Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Hak Asasi Manusia" dalam Moh. Mahfud MD, *Menegakkan ...*, *op. cit.*, hlm. 146.

⁶⁸ Dari perjalanan sejarah ketatanegaraan RI dapat diketahui bahwa pada saat dilakukan pengesahan atas UUD NI 1945 oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, Penjelasan UUD NI 1945 tidak ikut disahkan, karena memang UUD NI 1945 tersebut hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh. Penjelasan UUD NI 1945 tersebut baru ada ketika UUD NI 1945 diumumkan dalam Berita RI Tahun II No. 7 Tanggal 15 Februari 1946 di mana Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NI 1945 dimuat di halaman 45 s/d 48, sedangkan Penjelasan UUD NI 1945 dimuat di halaman 51 s/d 56. Beberapa ahli mengatakan bahwa Penjelasan UUD NI 1945 tersebut bukan hasil karya Panitia Hukum Dasar melainkan hasil karya Soepomo, dan hingga saat ini tidak diketahui bagaimana penjelasan yang bukan Penjelasan Resmi UUD NI 1945 dan tidak ikut disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 tersebut bisa masuk dalam Berita RI Tahun II No. 7 Tanggal 15 Februari 1946 sebagai Penjelasan Resmi UUD NI 1945. Lihat: Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 123; dan Moh. Mahfud MD, "Pancasila Sebagai Hasil Karya dan Milik Bersama", Makalah Pelengkap atas Naskah *Keynote Speech* pada Kongres Pancasila yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia-Universitas Gajah Mada di Yogyakarta pada Hari Sabtu, 30 Mei 2009, hlm. 10. Sementara itu meskipun dalam Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia dinyatakan dengan tegas bahwa "Undang-Undang Dasar 1945, sebagai perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuhnya," tetapi pada masa Orde Baru Penjelasan UUD NI 1945 yang merupakan hasil karya pribadi Soepomo dan bukan merupakan Penjelasan Resmi dari UUD NI 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 tersebut diberi tempat sebagai "penjelasan autentik". Hal tersebut tampaknya didasarkan pada salah satu kalimat yang terdapat dalam Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 yang menyatakan bahwa "Dalam pada itu isi daripada Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dapat lebih dipahami dengan mendalami penjelasannya yang autentik antara lain sebagai berikut "

Dengan dianut dan diterimanya konsep Demokrasi dan prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) oleh Indonesia, maka kelemahan yang ada pada Sistem Demokrasi yang terlalu mengandalkan diri pada prinsip suara mayoritas sudah diimbangi oleh prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) yang mengutamakan kedaulatan hukum atau kekuasaan tertinggi di tangan hukum (supremasi hukum). Oleh karena hukum tertinggi di Indonesia adalah UUD NI 1945 maka dengan demikian Indonesia juga mengakui adanya supremasi konstitusi.

Pasca dilakukannya amandemen atas UUD NI 1945, penerimaan atas prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) tidak dapat diragukan lagi, karena hal tersebut dimuat secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ditambah dengan diakhirinya supremasi parlemen dan diganti dengan supremasi konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) yang sesuai dengan prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) sehubungan dengan dilakukannya perubahan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD NI 1945 yang semula berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,” menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” maka harapan akan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis serta adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak Warga Negara Indonesia dan HAM menjadi semakin besar, karena Indonesia adalah Negara Demokrasi Konstitusional (*Constitutional Democracy*). Dengan demikian, pemilihan konsep Konstitusionalisme dan prinsip Negara Hukum (Nomokrasi) dalam pembentukan Negara Indonesia tidak salah.

Selain itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ternyata paham Ketuhanan Yang Maha Esa juga dianut oleh Indonesia

yang merupakan Negara Hukum yang Demokratis berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan Tuhan terintegrasi atau menyatu secara sistematis di dalam paham Kedaulatan Rakyat (Demokrasi) dan paham Kedaulatan Hukum (Negara Hukum atau Nomokrasi). Hal tersebut dapat dilihat dari: a) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang mengakui keberhasilan perjuangan kemerdekaan Indonesia adalah “Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa ...”; b) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “kemerdekaan ... Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, ...”; dan c) Ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”.⁶⁹

Mengenai mana yang dianut oleh Negara Hukum Indonesia, konsep *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*, Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa Indonesia menganut “Konsep Negara Hukum Prismatik” karena mengambil dan mengintegrasikan unsur-unsur baik dari kedua konsep Negara Hukum yang lain yaitu kepastian hukum dari *Rechtsstaat* dan keadilan dari *Rule of Law*. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945 (pasca amandemen).⁷⁰

Konsep Negara Hukum Prismatik tersebut bersifat netral. Hal tersebut terlihat dari “dihapuskannya kata *Rechtsstaat* yang diletakkan dalam tanda kurung” yang terdapat dalam Penjelasan UUD NI 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara yang

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat dan ...” dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok ...*, op. cit., hlm. 149-151.

⁷⁰ Moh. Mahfud MD, “Pancasila sebagai Dasar dan Sistem Hukum” dalam Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Edisi 1, Cetakan 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 6; dan Moh. Mahfud MD, “Politik Hukum Nasional dalam Pembangunan Nasional”, Makalah *Keynote Speech* pada *Seminar Hukum Nasional Arah Politik Hukum Nasional dan Implementasinya dalam Pembangunan Nasional* yang diselenggarakan oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Pajajaran Angkatan 2009/2010 Fakultas Hukum Universitas Pajajaran di Bandung: 28 Juli 2010, hlm. 20-21.

menyatakan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) ...” ketika prinsip negara hukum tersebut dijadikan ketentuan normatif dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Sementara itu Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa “karena negara bukan hanya merupakan bangunan hukum, politik, dan sosial melainkan juga kultural maka suatu Negara Hukum juga dituntut untuk menampilkan wajah kulturalnya yaitu kultur pembahagian rakyat maka Negara Hukum Indonesia haruslah Negara Hukum yang membahagiakan rakyatnya.”⁷¹

⁷¹ Satjipto Rahardjo, “Negara Hukum Bernurani” dalam Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan 1, Yogyakarta: Genta Press, 2008, hlm. 75-77.

BAB IV
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA 1945

A. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945

Keadilan dan kesejahteraan rakyat yang menjadi cita-cita suatu negara sulit terwujud apabila kekuasaan negara berada atau terkonsentrasi di satu tangan. Untuk itu dibuat konstitusi yang merupakan hukum dasar (*the fundamental law*) dan hukum tertinggi (*the higher law*) yang menjadi pegangan dalam penyelenggaraan negara, yang mempunyai fungsi khusus yaitu di satu sisi menentukan dan membatasi kekuasaan negara, serta di sisi lain menjamin dan melindungi hak-hak warga negara dan Hak Asasi Manusia. Dalam konstitusi diatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara, dan hubungan antarlembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Sebagai hukum tertinggi maka konstitusi harus dipatuhi oleh semua penyelenggara negara dan semua warga negara agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan dan hak-hak warga negara tidak dilanggar. Konstitusi yang pada hakikatnya merupakan perjanjian sosial antara negara dan warga negara, yang berisi kesepakatan-kesepakatan mengenai prinsip-prinsip pokok organisasi dan kekuasaan negara serta upaya pembatasan kekuasaan negara tersebut mempunyai keistimewaan karena menjadi sumber hukum utama dan tertinggi sehingga semua peraturan perundang-undangan harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengannya. Dengan lain perkataan, konstitusi menjadi sumber legitimasi bagi pembentukan peraturan perundang-undangan

lainnya. Berdasarkan hal tersebut maka secara universal berlaku prinsip hukum, “agar peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan maka peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan dengan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dan hukum yang lebih tinggi yang juga dibuat berdasarkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar tersebut.”⁷²

Sesuai dengan pendapat KC Wheare, konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara merupakan *resultante* atau kesepakatan politik bangsa melalui para pembuatnya sesuai dengan situasi tempat dan waktu tertentu.⁷³

Menurut Hence van Marseveen, bagi suatu negara konstitusi mempunyai tiga fungsi pokok, yaitu sebagai: a) *a national document* yang menunjukkan kepada dunia dan menegaskan identitas negara; b) *a politico legal-document* atau dokumen politik dan hukum suatu negara yang berfungsi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara; dan c) *a birth of certificate* atau piagam kelahiran suatu bangsa.⁷⁴

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD NI 1945) sebagai *politico-legal document* yang memuat dasar-dasar sistem ketatanegaraan yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) disusun dalam waktu yang singkat (selama 50 hari) yaitu oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) selama 49 hari (29 Mei-16 Juli 1945) dan oleh Panitia

⁷² Lihat: Jimly Asshiddiqie, “Peningkatan Pemahaman dan Pelaksanaan UUD 1945”, dan “Konstitusi dan Amandemen Konstitusi” dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, *op. cit.*, hlm. 29-44, dan 253-274.

⁷³ Lihat: Moh. Mahfud MD, “Kontroversi Perubahan Konstitusi”, dalam Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Edisi 1 Cetakan 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 114.

⁷⁴ Hence van Marseveen sebagaimana dikutip Sri Soemantri M., *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Bandung: Unpad Press, 2002, hlm. 17.

Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) selama satu hari (18 Agustus 1945). Undang-Undang Dasar (UUD) kilat yang oleh Ir. Soekarno disebut sebagai *revolutie grondwet* tersebut, isinya sangat singkat karena hanya memuat aturan-aturan pokok (terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh yang terdiri dari 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan),⁷⁵ tetapi diharapkan bersifat supel agar tidak ketinggalan zaman dan lekas usang, dan pelaksanaannya diserahkan kepada semangat para penyelenggara negara atau pemimpin pemerintahan. Selain itu dalam pidato sebagai Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada saat diundangkannya UUD NI 1945 tersebut pada tanggal 18 Agustus 1945, Ir Soekarno juga menyatakan bahwa UUD NI 1945 tersebut bersifat sementara dan pada saatnya nanti harus disempurnakan.⁷⁶

UUD NI 1945 mengatur pokok-pokok kehidupan politik, ekonomi, dan sosial. Dengan demikian UUD NI 1945 merupakan konstitusi politik, ekonomi, dan sosial. Sebagai konstitusi politik, UUD NI 1945 mengatur susunan kenegaraan, hubungan antar lembaga-lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. Sebagai konstitusi ekonomi, UUD NI 1945 mengatur sistem perekonomian nasional dan bagaimana mengembangkannya. Terakhir, sebagai konstitusi sosial UUD NI 1945 mengatur tata kehidupan bermasyarakat. Dalam rangka mencapai Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan Undang-

⁷⁵ Lihat penjelasan tentang Penjelasan UUD NI 1945 pada *footnote* 32 di muka.

⁷⁶ Lihat: Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dan Nannie Hudawati, "Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18-22 Agustus 1945" dalam Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dan Nannie Hudawati (*Tim Penyunting*), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, hlm. 426; Hendarmin Ranadireksa, "UUD 45 dan Pelaksanaannya" dalam Hendarmin Ranadireksa, *Visi Politik Amandemen UUD 45 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002, hlm. 57; serta AM Fatwa, "Sekapur Sirih Penulis" dalam AM Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, hlm. viii-ix.

UUD NI 1945 dan mengatasi permasalahan yang muncul, maka pokok-pokok kehidupan politik, ekonomi, dan sosial tersebut harus dielaborasi secara konsisten. Oleh karenanya, demokrasi politik, demokrasi ekonomi, dan demokrasi sosial harus terwujud dalam kehidupan sehari-hari.⁷⁷

Sifat supel yang dibanggakan sebagai ciri khas Indonesia tersebut dalam perjalanannya ternyata diinterpretasikan secara bebas oleh para penyelenggara negara atau pemimpin pemerintahan sesuai dengan kepentingan masing-masing, yang pada gilirannya menimbulkan gugatan atau tuntutan dari anggota masyarakat. Sistem Demokrasi Terpimpin yang menyebabkan terjadinya gejolak politik pada masa Orde Lama yang tidak pernah reda, dan mencapai puncaknya dengan terjadinya Pemberontakan Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia (G30S/PKI) yang pada akhirnya menjatuhkan Presiden Soekarno dari jabatannya, dan sistem pemerintahan otoriter yang represif dari Pemerintah Orde Baru yang pada akhirnya juga menjatuhkan Presiden Soeharto dari jabatannya, pada mulanya diyakini terjadi karena UUD NI 1945 tidak dilaksanakan secara murni dan konsekuen, yang berarti yang melakukan kesalahan adalah manusia sebagai pelaksana UUD NI 1945, puluhan tahun kemudian baru disadari bahwa kesalahannya ternyata juga terletak pada sistem yang diatur dalam UUD NI 1945 yang memberikan peluang bagi para penyelenggara negara atau pemimpin pemerintahan untuk menyimpinginya.

B. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 pada Era Reformasi

Setelah Soeharto mengundurkan diri dari jabatan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998 sebagai akibat dari

⁷⁷ Lihat: Jimly Asshiddiqie, "Peningkatan Pemahaman dan Pelaksanaan UUD 1945", "Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Sistem Hukum Nasional", dan "Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional", dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju ...*, *op. cit.*, hlm. 30, 175-178, dan 325-327.

terjadinya krisis moneter yang berlanjut dengan krisis ekonomi yang kemudian berkembang menjadi krisis kepercayaan dan krisis multidimensional, di Indonesia muncul tuntutan agar dilakukan reformasi dalam berbagai bidang kehidupan, yang meliputi:

1. Perubahan UUD NI 1945;
2. Penghapusan Dwi Fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI);
3. Penegakan supremasi hukum; Penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM); dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nespotisme (KKN);
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers; dan
6. Mewujudkan kehidupan demokratis.⁷⁸

Tuntutan yang bersifat internal tersebut pada realitasnya mendapat inspirasi dari dan berjalan seiring dengan tuntutan eksternal berupa globalisasi yang membawa desakan akan perlunya demokratisasi dan adanya transparansi atau keterbukaan politik, adanya pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), pelestarian lingkungan hidup, serta terwujudnya supremasi hukum, kebenaran, dan keadilan.

Sejalan dengan fenomena yang mulai muncul sejak pertengahan tahun 1970-an di mana di semua negara yang mengalami transisi ke arah demokrasi menjadikan reformasi konstitusi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembaharuan politik mereka – karena adanya hubungan yang tidak seimbang di antara tiga cabang kekuasaan negara yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang mengisyaratkan bahwa negara tersebut tidak

⁷⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, "Latar Belakang, Dasar Pemikiran, dan Tujuan Perubahan UUD 1945", dalam Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hlm. 6.

demokratis atau bersifat otoriter, sehingga timbul krisis yang pada gilirannya memunculkan gelombang demokratisasi – maka langkah pertama dan utama yang dilakukan oleh Indonesia adalah melakukan perubahan terhadap UUD NI 1945. Demikianlah, perubahan politik yang disebabkan oleh gerakan reformasi menjadi pintu masuk bagi dilakukannya terobosan mendasar berupa perubahan UUD NI 1945 yang sebelumnya sangat disakralkan sehingga sulit untuk dilakukan perubahan. Kehendak untuk tidak melakukan perubahan terhadap UUD NI 1945 ini pada masa Orde Baru dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang dalam ketentuan Pasal 115 dinyatakan bahwa “Majelis berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekwen”), yang kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai referendum yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Padahal dalam UUD NI 1945 sendiri terdapat ketentuan dalam Bab XVI Pasal 37 yang memberikan kemungkinan dilakukannya amandemen terhadap UUD NI 1945.

Pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 1998 terbit tiga ketetapan, yang meskipun tidak dimaksudkan untuk mengubah UUD NI 1945 tetapi isinya merupakan penyempurnaan UUD NI 1945, sehingga bisa dikatakan sebagai “langkah awal” perubahan UUD NI 1945, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Perubahan terhadap UUD NI 1945 perlu dilakukan karena UUD NI 1945 sebagai wadah sistem ketatanegaraan mengandung kelemahan utama – berupa tidak adanya jaminan-jaminan konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia – yang disebabkan oleh adanya kelemahan-kelemahan berikut ini, yang membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis, otoriter, dan sentralistik, serta menjadi dasar pemikiran tentang perlunya dilakukan perubahan terhadap UUD NI 1945.

Kelemahan-kelemahan tersebut di antaranya adalah:⁷⁹

1. UUD NI 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (*executive heavy*). Presiden tidak hanya sebagai pemegang dan menjalankan kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), tetapi juga menjalankan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, di samping hak konstitusional khusus (lazim disebut hak prerogatif) memberi grasi, amnesti, abolisi, dan lain-lain;
2. UUD NI 1945 tidak memuat sistem *checks and balances* (kekuasaan untuk saling mengawasi dan mengendalikan) antarcabang kekuasaan negara untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan melampaui wewenang. Akibatnya, kekuasaan Presiden yang besar makin menguat,

⁷⁹ Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, "Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung", dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung RI pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta. Para peserta yang terlibat aktif pada rapat-rapat kelompok yaitu: Jimly Asshiddiqie; Bagir Manan; Erman Radjagukguk; H.A.S. Natabaya; Loebby Loqman; Andi Mattalatta; Hartono Mardjono; Karni Ilyas; M. Yudho Paripurno; Lambock V. Nahattands; Ridwan Sani; S. Kayatmo; Sofyan A. Djallil; Ismail Suny; Andi Hamzah; Adnan Buyung Nasution; Harun Al Rasyid dan Farouk Muhammad.

karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Misalnya, tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai wakil rakyat), tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu) sehingga dapat dihindari kemungkinan penyalahgunaannya, sistem penunjukan menteri dan pejabat publik lainnya seperti Panglima, Kepala Kepolisian, Pimpinan Bank Sentral dan Jaksa Agung yang semata-mata dianggap sebagai wewenang mutlak (hak prerogatif) Presiden, termasuk tidak membatasi pemilihan kembali Presiden (sebelum diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 1998);

3. Dalam UUD NI 1945 terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas, yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Sebagai contoh:
 - a. Ketentuan tentang pemilihan kembali Presiden yang terdapat pada Pasal 7 UUD NI 1945 (“... dan sesudahnya dapat dipilih kembali”). Ketentuan ini menumbuhkan praktik, Presiden yang sama dipilih terus menerus, tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi (konstitusionalisme);
 - b. Ungkapan “dilakukan sepenuhnya” yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NI 1945 ditafsirkan bahwa yang melakukan kedaulatan rakyat hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan rakyat;
 - c. Ketentuan Pasal 28 UUD NI 1945, karena tidak jelas menimbulkan pendapat bahwa selama undang-undangnya

- belum terbentuk maka hak-hak tersebut belum efektif. Cara pemaknaan semacam ini tidak sesuai dengan pengertian (*begrip*) hak asasi sebagai hak yang alami (*natural rights*);
4. UUD NI 1945 banyak mengatur ketentuan organik (undang-undang organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani.⁸⁰ Segala sesuatu diserahkan secara penuh kepada pembentuk undang-undang. Akibatnya, dapat terjadi perbedaan-perbedaan antara undang-undang organik yang serupa atau objek yang sama, meskipun sama-sama dibuat atas dasar UUD NI 1945. Sebagai contoh, misalnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 berbeda dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, dan UU No. 22 Tahun 1999, meskipun semuanya dibuat berdasarkan pada dan untuk melaksanakan Pasal 18 UUD NI 1945. Demikian pula ketentuan tentang kekuasaan kehakiman terdapat perbedaan, misalnya antara Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, padahal keduanya dibuat berdasarkan pada dan untuk melaksanakan Pasal 24 UUD NI 1945.
 5. Berkaitan dengan Penjelasan UUD NI 1945. Tidak lazim sebuah Undang-Undang Dasar memiliki penjelasan yang resmi. Apalagi kemudian, baik secara hukum atau kenyataan, penjelasan tersebut diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti Batang Tubuh UUD NI 1945 bukan hasil kerja badan yang menyusun dan menetapkan UUD NI 1945, yaitu Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), melainkan hasil kerja pribadi Soepomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama Batang Tubuh ke dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7

⁸⁰ Terdapat 14 ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD NI 1945) sebelum perubahan yang mengamankan pengaturan lebih lanjut dengan undang-undang.

Tahun 1946, dan kemudian dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 (di mana diundangkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 150 Tahun 1959 yang berisi Dekrit Presiden 5 Juli 1959). Selain itu, dalam beberapa hal, Penjelasan UUD NI 1945 mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh UUD NI 1945, dan memuat pula keterangan-keterangan yang semestinya menjadi materi muatan batang tubuh.

Adapun hal-hal yang menjadi tujuan perubahan UUD NI 1945 adalah sebagai berikut:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD NI 1945 dan tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD NI 1945 yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu Negara Hukum yang dicita-citakan oleh UUD NI 1945;
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial,

mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan;

6. Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum; dan
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.⁸¹

Untuk mencegah kemungkinan terjadinya perubahan tanpa arah, maka sebelum dilakukan perubahan UUD NI 1945, pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999, seluruh fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat kesepakatan dasar tentang arah perubahan UUD NI 1945 sebagai koridor dan *platform* bagi setiap anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:⁸²

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD NI 1945;
2. Tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
3. Mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensiil;
4. Penjelasan UUD NI 1945 diadopsi dan memindahkan (memasukkan) hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD NI 1945 ke dalam pasal-pasal UUD NI 1945;
5. Perubahan dilakukan dengan cara adendum.

⁸¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, "Latar Belakang ..." dalam Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan ...*, *op. cit.*, hlm. 15-17.

⁸² Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah ditetapkan kesepakatan dasar dan tujuan dilakukannya perubahan UUD NI 1945, maka dilakukanlah perubahan UUD NI 1945 (yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959), dengan menggunakan mekanisme atau instrumen yang terdapat dalam Bab XVI Pasal 37 UUD NI 1945, yang menentukan bahwa:

1. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
2. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Secara teoretik perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh konstitusi atau Undang-Undang Dasar (cara konstitusional) tersebut disebut *verfassung anderung*.⁸³ Selain itu, perubahan UUD NI 1945 dilakukan melalui naskah tambahan (*annex* atau *addendum*) yang terpisah dari naskah asli UUD NI 1945.⁸⁴

Jauh sebelum dilakukan perubahan UUD NI 1945 pada era reformasi yang merupakan satu rangkaian empat tahapan (yang dilaksanakan tahun 1999-2002) sebagaimana diuraikan di atas, selama masa pemberlakuannya sejak disahkan pada tanggal 18

⁸³ Selain itu juga dikenal *verfassung wandlung* yaitu cara perubahan konstitusi atau UUD yang bersifat revolusioner, ekstra konstitusional, dan inkonstitusional. Lihat: Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", dan "Reformasi Konstitusi dan Konstitusi Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju ...*, *op. cit.*, hlm. 263-266 dan 374-377.

⁸⁴ Cara *annex* atau *addendum* ini dalam tradisi hukum di Amerika Serikat disebut amandemen. Selain cara ini untuk melakukan perubahan konstitusi atau UUD juga bisa dilakukan melalui pembaharuan naskah, atau penggantian naskah lama dengan naskah baru. Lihat: *Loc. cit.*

Agustus 1945, UUD NI 1945 pernah mengalami perubahan⁸⁵ dengan tidak mempergunakan ketentuan Pasal 37 UUD NI 1945, atau tanpa melalui perubahan UUD NI 1945. Pertama, perubahan atas Pasal IV Aturan Peralihan UUD NI 1945, yang menyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.” Oleh karena yang ada baru lembaga kepresidenan, maka Presiden selain menjalankan fungsi kepresidenan juga menjalankan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Kekhawatiran bahwa sentralisasi kekuasaan pada satu tangan akan membuat Presiden menjadi diktator dengan kekuasaan absolut, telah mendorong terbitnya Maklumat Nomor X Tanggal 16 Oktober 1945, yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh. Hatta, yang meningkatkan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula berkedudukan sebagai pembantu Presiden menjadi badan legislatif pengganti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kedua, diterbitkannya Maklumat Pemerintah 14 November 1945, yang berisi susunan kabinet baru di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir, di mana ditentukan bahwa mulai Kabinet Syahrir ini para menteri tidak lagi menjadi pembantu dan bertanggung jawab kepada Presiden, melainkan bertanggung jawab kepada Parlemen (dalam hal ini Komite Nasional Indonesia Pusat/KNIP), yang mengubah sistem pemerintahan presidensiil menjadi sistem pemerintahan parlementer.⁸⁶

⁸⁵ Selain itu UUD NI 1945 juga pernah mengalami penggantian. Hal tersebut terjadi ketika NKRI berubah menjadi Negara Federal dan UUD NI 1945 diganti dengan Konstitusi RIS 1949.

⁸⁶ Lihat: Arief Hidayat, “Sistem Politik Indonesia”, dalam Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat ...*, *op. cit.*, hlm. 64-72; dan Moh. Mahfud MD., “Kontroversi Perubahan Konstitusi”, dalam Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum ...*, *op. cit.*, hlm. 116-120.

C. Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945

Gagasan perubahan UUD NI 1945 menjadi kenyataan dengan dilakukannya perubahan UUD NI 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan UUD NI 1945 yang menjadi salah satu agenda Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tersebut, dilakukan dalam empat tahapan yang berkesinambungan sejak Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 1999 hingga Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2002.⁸⁷

Perubahan Pertama UUD NI 1945 dilakukan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR (hasil Pemilu 1999) yang diselenggarakan sejak tanggal 2-19 Oktober 1999, meliputi Pasal 5 ayat (1); Pasal 7; Pasal 9; Pasal 13 ayat (2); Pasal 14; Pasal 15; Pasal 17 ayat (2) dan (3); Pasal 20 serta Pasal 22. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang diubah, arah Perubahan Pertama UUD NI 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.⁸⁸

Perubahan Kedua UUD NI 1945 dilakukan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 2000, yang meliputi BAB VI tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B), Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, dan Pasal 22B), Bab IXA tentang Wilayah Negara (Pasal 25A), Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J), Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan

⁸⁷ Sidang Tahunan MPR baru dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

⁸⁸ Ditetapkan pada 19 Oktober 1999.

Negara (Pasal 30), dan Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C).⁸⁹

Perubahan Ketiga UUD NI 1945 yang ditetapkan pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan (Pasal 1 ayat (2) dan (3)); Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3)); Bab II tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara (Pasal 6 ayat (1) dan (2); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3)); Bab V tentang Kementerian Negara (Pasal 17 ayat (4)); Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), serta Pasal 22 D ayat (1), (2), (3) dan (4)); Bab VIII tentang Keuangan Negara (Pasal 23 ayat (1), (2), (3); Pasal 23A; dan Pasal 23C), Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23E ayat (1), (2), (3); Pasal 23F ayat (1) dan (2); Pasal 23G ayat (1) dan (2)); serta Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24 ayat (1) dan (2); Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), (5); Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6)).⁹⁰

Perubahan Keempat UUD NI 1945 dilakukan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 2002. Perubahan dan atau penambahan dalam Perubahan Keempat tersebut meliputi Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16, Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII (Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan Pasal 32 ayat (1), dan (2)); Bab IV (Pasal 33 ayat (4) dan (5); dan Pasal 34 ayat (1), (2), (3)); Bab XVI (Pasal 37 ayat (1), (2),

⁸⁹ Ditetapkan pada 18 Agustus 2000.

⁹⁰ Ditetapkan pada 9 November 2001.

(3), (4), dan (5)); Aturan Peralihan (Pasal I, Pasal II dan Pasal III); serta Aturan Tambahan (Pasal I dan II). Materi perubahan pada Perubahan Keempat UUD NI 1945 adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung, ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.⁹¹

Setelah mengalami empat kali perubahan, terjadi perubahan besar dalam UUD NI 1945. Sebelum perubahan, UUD NI 1945 terdiri dari 71 butir ketentuan, sedangkan setelah perubahan UUD NI 1945 menjadi 199 butir ketentuan. Dari 199 butir ketentuan tersebut, naskah UUD NI 1945 yang masih asli tidak mengalami perubahan (naskah asli) hanya sebanyak 25 butir ketentuan, adapun selebihnya 174 butir ketentuan merupakan materi baru sama sekali.

Selain perubahan dan penambahan butir-butir ketentuan baru sebagaimana dikemukakan di atas (seperti ketentuan tentang Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, persyaratan untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden dan sebagainya), perubahan juga terjadi pada kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru. Perubahan tersebut tidak hanya disebabkan oleh perubahan redaksional dalam UUD NI 1945 tetapi lebih disebabkan oleh “perubahan paradigma pemikiran yang mendasar” dalam UUD NI 1945 yang disebabkan oleh berubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” yang

⁹¹ Ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

menunjukkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/UUD NRI Tahun 1945 (nama resmi UUD NI 1945 setelah perubahan) menganut:

1. Prinsip Supremasi Konstitusi

Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang menganut Prinsip Supremasi Konstitusi. Hal itu diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Dengan diadopsinya Prinsip Supremasi Konstitusi, maka Konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 adalah hukum yang tertinggi. Secara normatif dalam pembentukan hukum dikenal hierarki peraturan perundang-undangan, di mana Konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 berada pada tempat tertinggi (lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Dengan demikian, dalam pembentukan semua jenis peraturan perundang-undangan harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, secara empiris perilaku para penyelenggara negara dan semua warga negara harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

2. Sistem *checks and balances* (saling mengawasi dan saling mengimbangi) dalam hubungan tata kerja antarlembaga negara. Sebagai akibat dihapuskannya prinsip supremasi parlemen yang disebabkan oleh berubahnya bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NI 1945, telah menyebabkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia atau hubungan tata kerja antarlembaga negara atau antarcabang kekuasaan yang ada. Sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula bersifat “vertikal-

hierarkis” di mana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat, berubah menjadi sistem ketatanegaraan yang bersifat “horizontal-fungsional”, karena semua lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, dan lembaga-lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan yang setara yang secara fungsional dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya.

Sementara itu dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.” Dengan demikian, sejak tanggal 10 Agustus 2002, status Penjelasan UUD NI 1945 menjadi jelas. Penjelasan UUD NI 1945 yang selama ini dijadikan lampiran tak terpisahkan dari naskah UUD NI 1945, tidak lagi diakui sebagai bagian dari naskah UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, apabila isi Penjelasan UUD NI 1945 tersebut dibandingkan dengan isi UUD NI 1945 setelah mengalami empat kali perubahan, satu sama lain sudah tidak sesuai karena pokok pikiran yang terkandung di dalam keempat naskah perubahan UUD NI 1945 tersebut sama sekali berbeda dari apa yang tercantum dalam Penjelasan UUD NI 1945.

Selain itu, setelah mengalami empat kali perubahan, format UUD NRI Tahun 1945 tidak mengalami perubahan. Adapun yang berubah adalah sistematika, jumlah bab, jumlah pasal, dan jumlah ayat. Dari aspek sistematika, sebelum diubah UUD NI 1945 terdiri dari tiga bagian, yaitu Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Setelah diubah, UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal. Hal ini ditegaskan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945.

Dari sisi jumlah bab, jumlah pasal, dan jumlah ayat, sebelum diubah UUD NI 1945 terdiri dari 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan. Setelah diubah, UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan.

Sesuai dengan kesepakatan dasar bahwa perubahan dilakukan dengan cara adendum, maka:

1. Susunan UUD NRI Tahun 1945 (UUD NI 1945 setelah mengalami empat kali perubahan) adalah sebagai berikut:
 - a. UUD NI 1945 naskah asli;
 - b. Perubahan Pertama UUD NI 1945;
 - c. Perubahan Kedua UUD NI 1945;
 - d. Perubahan Ketiga UUD NI 1945;
 - e. Perubahan Keempat UUD NI 1945; dan
2. Untuk menghormati nilai-nilai historis, nomor pasal tetap dipertahankan.⁹²

Menyadari kemungkinan adanya kekurangan dan kelemahan pada hasil perubahan UUD NI 1945 maka dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. I/MPR/2002 dibentuk Komisi Konstitusi yang diberi tugas “melakukan pengkajian secara komprehensif tentang Perubahan UUD NI 1945”. Komisi Konstitusi yang terdiri dari 31 orang anggota (yang dipilih oleh Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR, dan ditetapkan oleh Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR), dipimpin oleh Pimpinan Komisi Konstitusi (yang terdiri dari satu orang Ketua, dua orang Wakil Ketua, satu orang Sekretaris, dan dua orang Sekretaris), bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan mempunyai masa kerja tujuh bulan terhitung sejak tanggal penetapan anggota

⁹² Lihat: AM Fatwa, “Sekapur Sirih Penulis”, dalam AM Fatwa, *Potret Konstitusi ...*, *op. cit.*, hlm xxii.

Komisi Konstitusi. Hal tersebut diatur dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 4/MPR/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi.

D. Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah melakukan perubahan UUD NI 1945 yang merupakan tuntutan utama dan pertama dari enam agenda reformasi. Selanjutnya menjadi tugas seluruh komponen bangsa – baik para penyelenggara negara maupun seluruh Warga Negara Indonesia – untuk melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 secara sungguh-sungguh, konsisten, dan konsekuen, agar kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis sebagaimana diharapkan selama ini benar-benar dapat terwujud. Agar merupakan konstitusi yang bernilai normatif, maka UUD NRI Tahun 1945 harus benar-benar dilaksanakan dalam praktik dalam rangka mencapai Tujuan NKRI sebagaimana ditentukan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai implikasi dari perubahan UUD NI 1945, maka tahapan berikut yang harus dilaksanakan setelah perubahan UUD NI 1945 selesai dilakukan adalah “pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945,” yang meliputi berbagai aktivitas mulai dari sosialisasi UUD NRI Tahun 1945, konsolidasi atau penataan Sistem Hukum Nasional, dan konsolidasi atau penataan kelembagaan negara. Secara lebih terperinci implikasi perubahan UUD NI 1945 akan dikemukakan berikut ini:

1. Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 dilakukan kepada para penyelenggara negara, dan seluruh Warga Negara Indonesia,

supaya muncul pemahaman yang mendalam dan menyeluruh atas ketentuan normatif, paradigma, dan semangat UUD NRI Tahun 1945.

2. Konsolidasi atau Penataan Sistem Hukum Nasional

Sebagai konsekuensi dari dianutnya “prinsip supremasi konstitusi” dalam UUD NRI Tahun 1945, dan “hierarki dalam peraturan perundang-undangan” maka perubahan UUD NI 1945 harus diikuti dengan perubahan dan konsolidasi atau penataan atas peraturan perundang-undangan dalam Sistem Hukum Nasional. Perubahan dan konsolidasi atau penataan peraturan perundang-undangan tersebut harus menjadi bagian dari Pembangunan Hukum Nasional yang wajib dilakukan secara terencana dan bersifat partisipatif, agar sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sehingga efektif dalam pemberlakuannya. Mengenai hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Beserta Peraturan Pelaksananya, dan undang-undang yang menggantikannya, yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), di mana ditentukan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Selain itu dalam kedua undang-undang tersebut juga dibuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang (Pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dan Pasal 96 UU PPP). Hal tersebut menunjukkan adanya perkembangan yang menggembirakan dalam pembangunan hukum Indonesia, mengingat bahwa peletakan pembangunan bidang hukum sebagai bidang tersendiri baru dilakukan pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 dan GBHN 1998, setelah sejak GBHN 1973-1988 pembangunan bidang hukum selalu diletakkan

sebagai bagian dari pembangunan bidang politik, dan juga meskipun Prolegnas sudah mulai ditentukan dalam GBHN 1993 dan GBHN 1998, namun pelaksanaannya masih belum menggembirakan.⁹³

Konsolidasi atau penataan Sistem Hukum Nasional ini harus mencakup “tiga komponen sistem hukum,” yaitu: (1) substansi hukum atau *legal substance* (segala sesuatu yang dilakukan dan merupakan hasil dari komponen struktur berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan doktrin-doktrin), (2) struktur hukum atau *legal structure* (berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya untuk mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut), dan (3) kultur hukum atau *legal culture* (sikap masyarakat dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat yang menentukan bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan) sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman;⁹⁴ atau “tiga elemen” yaitu: (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh kaidah aturan (elemen subjektif dan kultural), yang mencakup: (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) yang biasa disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*), (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya, serta

⁹³ Lihat: Tundjung Herning Sitabuana, “Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina (Studi Tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia)”, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hlm. 332-333.

⁹⁴ Lawrence M. Friedman (*Penyunting: Nurainun Mangunsong*)(*Penerjemah: M. Khozim*), *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial* (Terjemahan dari *The Legal System: A Social Science Perspektif*, New York: Russell Sage Foundation, 1975), Cetakan 1, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 12-19.

(e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie.⁹⁵

Di dalam pembangunan hukum (yang meliputi pembuatan hukum baru serta pembaruan hukum warisan zaman Hindia Belanda dan Hukum Nasional yang tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945) serta implementasi atau pelaksanaan dan penegakan hukum, di dalamnya sudah termasuk evaluasi yang dilakukan atas produk hukum yang telah dibuat dan dilaksanakan, dan evaluasi atas mekanisme kerja dan kinerja para legislator, pelaksana, dan penegak hukum.

3. Konsolidasi atau Penataan Kelembagaan Negara

Perubahan UUD NI 1945 yang dilakukan dalam satu rangkaian yang meliputi empat tahapan telah menyebabkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang pada gilirannya tentu akan mengubah hubungan tata kerja antarlembaga negara (lembaga pemerintahan) atau antarcabang kekuasaan yang ada. Hal tersebut disebabkan oleh munculnya sejumlah lembaga negara baru dalam UUD NRI Tahun 1945 (seperti Dewan Perwakilan Daerah/DPD, Mahkamah Konstitusi/MK, Komisi Pemilihan Umum/KPU, Komisi Yudisial/KY, dan Dewan Pertimbangan Presiden/Wantimpres), dan dihapuskannya lembaga negara Dewan Pertimbangan Agung/DPA yang dulu ada dalam UUD NI 1945. Ditambah kenyataan bahwa di luar lembaga negara baru dalam UUD NRI Tahun 1945 juga muncul sejumlah lembaga negara atau komisi negara yang sumber kewenangannya berasal dari UUD NRI Tahun 1945 (seperti Komisi Yudisial/KY, Komisi Pemilihan Umum/KPU, Tentara Nasional Indonesia/

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, "Agenda Strategis Pembangunan Sistem Hukum Nasional" dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 379-380.

TNI, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia/POLRI), atau yang sumber kewenangannya adalah undang-undang (seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia/Komnas HAM, dan Komisi Penyiaran Indonesia/KPI).

Berkaitan dengan hal tersebut, maka hubungan tata kerja antarlembaga negara (lembaga pemerintahan) atau antarcabang kekuasaan yang ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, harus dikonsolidasikan atau ditata sesuai dengan *blue print* atau “cetak biru” dan prinsip-prinsip hubungan antarlembaga negara (yaitu Prinsip Supremasi Konstitusi, Sistem Pemisahan Kekuasaan atau *Separation of Power*, mekanisme *Checks and Balances*, dan Sistem Presidensiil) yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Sebagaimana diketahui bahwa perubahan bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NI 1945, yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,” menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945), menunjukkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD NI 1945 menganut “Prinsip Supremasi Konstitusi”. Berkaitan dengan hal tersebut, maka sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula bersifat “vertikal-hierarkis” di mana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat (Prinsip Supremasi Parlemen) berubah menjadi sistem ketatanegaraan yang bersifat “horizontal-fungsional”, di mana semua lembaga negara (lembaga pemerintahan) mempunyai kedudukan yang setara, dan secara fungsional dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara (lembaga pemerintahan) lainnya, yang menunjukkan dipergunakannya mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dipergunakannya sistem ketatanegaraan yang bersifat “horizontal-fungsional” di mana semua lembaga negara (lembaga pemerintahan) mempunyai kedudukan setara serta diubahnya bunyi ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjadi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang,” di mana dengan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Presiden hanya diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sehingga dengan demikian berarti ada pengakuan terhadap keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif, menunjukkan bahwa Indonesia menganut “Sistem Pemisahan Kekuasaan” (*Separation of Power*). Hal tersebut sangat berbeda dengan sebelum dilakukannya perubahan UUD NI 1945 yang menganut Sistem Pembagian Kekuasaan (*Distribution of Power*), di mana Presiden sekaligus merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif, sementara DPR “hanya” berkedudukan sebagai *co-legislator*. Hal tersebut disebabkan oleh adanya ketentuan Pasal 4 UUD NI 1945 (yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”), Pasal 5 ayat (1) UUD NI 1945 (yang menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”), dan Pasal 20 ayat (1) UUD NI 1945 (yang menyatakan bahwa “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”).

Berbagai kewenangan yang diberikan kepada lembaga negara baru Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) sebagai salah satu Pelaku Kekuasaan Kehakiman (sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 236C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah), juga

dapat dilihat sebagai salah satu upaya konsolidasi atau penataan kelembagaan negara berdasarkan “Prinsip Supremasi Hukum” dan “mekanisme *Checks and Balances*”. Sebelum Mahkamah Konstitusi ada, hubungan antarlembaga negara (lembaga pemerintahan) atau antarcabang kekuasaan yang ada lebih bersifat politik, yang memungkinkan terjadinya dominasi, hegemoni, dan kooptasi kekuasaan oleh satu lembaga negara (lembaga pemerintahan) atau satu cabang kekuasaan atas lembaga negara (lembaga pemerintahan) atau cabang kekuasaan yang lain.

Mengenai Sistem Pemerintahan yang dianut Indonesia dapat dikatakan bahwa sebelum perubahan UUD NI 1945 secara prinsipil Indonesia menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NI 1945 (yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”), Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD NI Tahun 1945 (yang menyatakan bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”, “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”, dan “Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan”) serta Penjelasan UUD NI 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Romawi V (yang menyatakan bahwa “Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR”) dan Romawi VI (yang menyatakan bahwa “Menteri Negara ialah pembantu Presiden” dan “Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR”) yang menunjukkan bahwa UUD NI 1945 mengandung ciri-ciri Presidensiil, sebab pasal-pasal tersebut mengatur pola hubungan yang ada pada Sistem Presidensiil. Tetapi, dengan adanya ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD NI 1945 (di mana ditentukan bahwa Presiden dipilih oleh MPR) dan Penjelasan UUD NI 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Romawi III angka 3 (di mana dikatakan bahwa “Presiden yang

diangkat oleh MPR bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, dan wajib menjalankan keputusan-keputusan MPR”), berarti Sistem Pemerintahan Presidensiil tersebut mengandung ciri-ciri parlementer. Dengan demikian, Indonesia menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil Tidak Murni (Kuasi Presidensiil) atau Sistem Pemerintahan Parlementer Tidak Murni (Kuasi Parlementer).⁹⁶

Sesuai dengan kesepakatan dasar “untuk mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensiil” yang diambil sebelum perubahan UUD NI 1945 dimulai, maka dalam UUD NRI Tahun 1945, Sistem Pemerintahan Presidensiil dipertegas dengan diadakannya pengaturan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6 dan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945), pembatasan masa jabatan Presiden (Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945), dan mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan (Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945).

Dengan dilakukannya konsolidasi atau penataan kelembagaan negara berdasarkan *blue print* atau “cetak biru” dan prinsip-prinsip hubungan antarlembaga negara (lembaga pemerintahan) yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, diharapkan tidak terjadi *overlapping* atau “tumpang tindih” dalam kedudukan, tugas, fungsi, hak dan kewajiban serta tanggung jawab lembaga-lembaga negara (lembaga-lembaga pemerintahan) yang ada pasca perubahan UUD NI 1945, sehingga semua lembaga negara (lembaga pemerintahan) yang ada bisa bekerja bersama-sama untuk mencapai Tujuan NKRI sebagaimana ditentukan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

⁹⁶ Lihat: Arief Hidayat, “Sistem Politik Indonesia”, dalam Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia ...*, *op. cit.*, hlm. 64-65.

BAB V

PERKEMBANGAN POLITIK GLOBAL⁹⁷

A. Pengantar

Sampai dengan tahun 1914, struktur politik dan ekonomi dunia didominasi oleh bangsa-bangsa Eropa yang selama kurang lebih 400 tahun menguasai dunia dengan kekuatan maritimnya, dan memainkan peran penting dalam politik internasional. Setelah berakhirnya Perang Dunia I (PD I) pada 11 November 1918, terjadi perubahan yang signifikan pada struktur politik dan ekonomi dunia. Pada Tahapan Transisi I (1914-1945), dominasi kekuasaan bangsa-bangsa Eropa pada struktur politik dan ekonomi dunia mulai memudar, dan mulai muncul aktor-aktor baru dari luar Benua Eropa, yaitu Amerika Serikat (AS) dan Jepang. Setelah berakhirnya Perang Dunia II (PD II) pada tahun 1945, di mana dunia memasuki Tahapan Transisi II (1945-1989) yang ditandai oleh munculnya dua aktor baru dalam struktur politik dan ekonomi dunia yang mendominasi percaturan politik dunia yaitu AS dan Uni Soviet,⁹⁸ yang merupakan pemenang PD

⁹⁷ Saat ini *stakeholders* atau aktor dalam Politik Internasional telah berubah. Dengan pertimbangan bahwa Politik Internasional tidak hanya membahas hubungan antarnegara yang hanya melibatkan aktor negara tetapi juga harus memperhitungkan keterlibatan aktor-aktor nonnegara (yang dapat berupa individu maupun kelompok, baik organisasi nonpemerintah maupun perusahaan swasta), yang turut berkiprah dalam tataran global, dan implikasinya pada komunitas internasional secara keseluruhan, selain itu juga dikarenakan adanya pengaruh isu-isu global (seperti proliferasi nuklir, terorisme, *energy security*, perubahan iklim, *good governance* dan lain-lain), yang memengaruhi kepentingan baik aktor negara maupun nonnegara secara langsung, maka Aleksius Jemadu menggantikan istilah Politik Internasional dengan Politik Global. Lihat: Aleksius Jemadu, "Pendahuluan", dalam Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, Bandung: Graha Ilmu, 2008, hlm. 1. Judul bab ini mengikuti pendapat Aleksius Jemadu tersebut di atas.

⁹⁸ Don MacIver, *Political Issues in World Today*, 2004, sebagaimana dikutip Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), "Tatanan Hubungan Internasional Pasca Perang Dingin", dalam Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar-P2P LIPI, 2011, hlm. 21-22.

II. Selain kedua aktor baru pemenang PD II, yang kemudian tumbuh menjadi negara adikuasa (*super power*) tersebut, juga mulai muncul negara-negara baru yang merdeka pasca PD II.⁹⁹ Dengan munculnya negara-negara baru tersebut, maka dunia terdiri dari dua kelompok negara-negara, yaitu negara-negara (yang sudah) maju dan negara-negara yang sedang berkembang. Keadaan tersebut sangat memengaruhi perkembangan politik dan ekonomi dunia setelah berakhirnya PD II.¹⁰⁰

Pada PD II, AS dan Uni Soviet terikat dalam aliansi Negara Sekutu (Blok Sekutu) yang bersama-sama berjuang menghadapi pasukan Jerman, Jepang, dan Italia (Blok Fasis). Namun setelah PD II berakhir, aliansi negara Sekutu (Blok Sekutu) tidak dapat dipertahankan karena AS dan Uni Soviet tidak berhasil mencapai konsensus mengenai soal bagaimana akan merekonstruksi tatanan dunia dan bagaimana membangun Eropa pasca PD II. AS menginginkan tatanan dunia dibangun berdasarkan kapitalisme-liberal, sedangkan Uni Soviet menginginkan tatanan dunia dibangun berdasarkan komunisme. Perselisihan tersebut sudah dicoba diselesaikan melalui Konferensi Yalta yang diselenggarakan pada bulan Februari 1945, dan Konferensi Postdam yang diselenggarakan pada bulan Juli 1945, tetapi tidak membawa hasil sebagaimana diharapkan.¹⁰¹

Pada tahun 1947, AS menawarkan *Marshall Plan* untuk membangun kembali Eropa, tetapi tidak mendapat dukungan dari Uni Soviet. Sebagai tandingan dan penolakan terhadap *Marshall Plan* pada tahun 1949, Uni Soviet membentuk COMECON yang

⁹⁹ “ Perang Dunia II”, http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perang_Dunia_II&p... , diunduh pada tanggal 16 Oktober 2012 Pukul 12:11 PM.

¹⁰⁰ I Wayan Badrika, “Posisi Indonesia di Tengah Perubahan Politik dan Ekonomi Internasional”, dalam I Wayan Badrika, *Sejarah Untuk SMA Kelas XII*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006, hlm. 198.

¹⁰¹ S.R. Gibbons, *The Cold War*, New York : Longman, 1986, p. 39-72, sebagaimana dikutip Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor : Ganewati Wuryandari), “Tatanan ... ”, dalam Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), *Politik ... , op. cit.*, hlm. 22; dan “Perang Dingin”, http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perang_Dingin&pri... , diunduh pada Tanggal 16 Oktober 2012 Pukul 12:11 PM.

merupakan organisasi kerja sama ekonomi negara-negara komunis, yang beranggotakan negara-negara Eropa Timur (seperti Bulgaria, Cekoslovakia, Hungaria, Polandia, dan Rumania). Selain itu pada tahun 1948-1949 Uni Soviet memblokir Kota Berlin.¹⁰²

Blokade atas Kota Berlin tersebut menimbulkan kekhawatiran dan kecurigaan dari AS akan potensi ancaman komunisme dan dominasi Uni Soviet, yang pada gilirannya telah menciptakan ketegangan antara AS dan Uni Soviet yang sama-sama mempunyai kapabilitas sebagai *super power*, dan sama-sama mempunyai ambisi untuk menjadi satu-satunya kekuatan dominan dunia, yang tentunya kedua negara sama-sama tidak menginginkan terwujudnya ambisi pihak yang lain yang potensial mengancam kepentingan sendiri. Kondisi inilah yang menyebabkan terjadinya Perang Dingin (*Cold War*) antara AS dan Uni Soviet.¹⁰³

B. Pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa

Untuk mencegah terjadinya kembali Perang Dunia, maka pasca PD I atas prakarsa Sekutu didirikan Liga Bangsa-Bangsa yang bermarkas di Jenewa, Swiss. Oleh karena tidak efektif, maka setelah PD II berakhir Liga Bangsa-Bangsa dibubarkan.¹⁰⁴

Pada tanggal 24 Oktober 1945, didirikan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di New York, dengan tujuan utama memelihara perdamaian dunia. Lima negara pemenang PD II yaitu AS, Uni Soviet, Inggris, Perancis, dan China yang biasa disebut "Lima Besar" menjadi Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB dan memiliki hak veto, sedangkan Anggota Sementara PBB terdiri dari 10 negara yang mendapat giliran dua tahun sekali.¹⁰⁵

¹⁰² S.R. Gibbons, *ibid.*, p 7-43 dan p 45-51, sebagaimana dikutip Adriana Elisabeth *et. al.*, *ibid.*, hlm. 22-23.

¹⁰³ Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), "Tatanan ...", *ibid.*, hlm. 23-24.

¹⁰⁴ Helen Ishwara *dkk.*, "Abad XX Internasional: Dasa Warsa Kedua", dalam Helen Ishwara *dkk.*, *Yang Perlu Anda Ketahui Tentang Abad XX*, Jakarta: PT Intisari Mediatama, 2001, hlm. 31.

¹⁰⁵ Helen Ishwara *dkk.*, "Abad XX Internasional: Dasa Warsa Kelima", dalam *ibid.*, hlm. 67.

C. Struktur Kekuasaan Dunia Pasca Perang Dunia II

1. Blok Barat dan Blok Timur

Setelah berakhirnya PD II, struktur kekuasaan dunia bersifat bipolar, yang membagi dunia menjadi Blok Barat berdasarkan kapitalisme-liberal yang dipimpin oleh AS, dan Blok Timur berdasarkan komunisme yang dipimpin oleh Uni Soviet, yang melahirkan Perang Dingin (*Cold War*) di antara kedua negara tersebut.

Istilah Perang Dingin pertama kali diperkenalkan pada tahun 1947 oleh Bernard Baruch dan Walter Lipman dari AS, untuk menggambarkan hubungan antara AS dan Uni Soviet.¹⁰⁶

Selama berlangsungnya Perang Dingin (*Cold War*), konflik antara AS dan Uni Soviet lebih bersifat ideologis, dan pertarungan yang bersifat tidak langsung berupa perebutan pengaruh yang bersifat simbolik, bukan berupa konflik fisik atau perang secara terbuka. Keduanya senantiasa berupaya memperluas wilayah pengaruh masing-masing sambil berupaya mengurangi wilayah pengaruh pihak yang lainnya.¹⁰⁷

Kebijakan luar negeri AS dalam rangka mencegah pengaruh komunis di berbagai negara adalah *Truman Doctrine* atau *Containment Doctrine* 1947 (berupa bantuan ekonomi ke Yunani dan Turki), *Marshall Plan* 1947 (berupa bantuan untuk negara-negara Eropa, khususnya Eropa Barat, dalam upaya rekonstruksi negara-negara tersebut setelah mengalami kehancuran karena PD II), dan pembentukan NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) yang merupakan pakta pertahanan dalam rangka aliansi militer AS dengan negara-negara Eropa pada tanggal 4 April 1949. Selain itu juga dilakukan aliansi

¹⁰⁶ "Perang Dingin", *op. cit.*

¹⁰⁷ Graham Evans dan Jeffrey Newnham, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 52, sebagaimana dikutip Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Suryandari), "Tatanan ...", *op. cit.*, hlm. 26.

ekonomi dan militer dengan berbagai negara di kawasan lain (seperti *Southeast Asia Treaty of Organization/SEATO* yang merupakan pakta pertahanan dengan berbagai negara di kawasan Asia Tenggara, yang dibentuk pada tanggal 8 September 1954).¹⁰⁸ Sementara Uni Soviet mendirikan Pakta Warsawa (*Warsaw Pact*), yang merupakan pakta pertahanan dalam rangka aliansi militer dengan negara-negara Eropa Timur pada tahun 1952, dan COMECON yang merupakan aliansi ekonomi dengan negara-negara Eropa Timur.¹⁰⁹

Kedua negara adikuasa (*super power*) tersebut memosisikan diri sebagai “pelindung” bagi negara-negara sekutunya, sehingga menimbulkan implikasi berupa:

- a. Selama suatu rezim bersedia mendukung AS atau Uni Soviet maka kedua negara ini “siap berkompromi” dengan rezim yang bersifat tirani, dan “menutup mata” atas kekejaman yang dilakukan oleh rezim yang bersangkutan;
- b. Sebagai akibat adanya tarik menarik pengaruh antara AS dan Uni Soviet telah terjadi “perubahan loyalitas” dari para sekutu kedua negara tersebut;
- c. Lahirnya Teori Domino (*Domino Effect*) di AS pada tahun 1950-1960-an, yang mempergunakan analogi rangkaian kartu domino, yang beranggapan bahwa “jatuhnya suatu negara ke tangan komunis juga akan mengakibatkan jatuhnya negara yang letaknya berdekatan dengannya ke tangan komunis.”¹¹⁰ Teori Domino (*Domino Effect*) yang merupakan fenomena perubahan berantai berdasarkan prinsip geopolitik dan geostrategis ini, pertama kali diperkenalkan oleh Presiden AS Dwight Eisenhower

¹⁰⁸ A Kardiyat Wiharyanto, “Latar Belakang Kerjasama Asia Tenggara”, dalam A Kardiyat Wiharyanto, *Sejarah Asia Tenggara: Dari Awal Tumbuhnya Nasionalisme Sampai Terbangunnya Kerjasama ASEAN*, Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2012, hlm. 153.

¹⁰⁹ Adriana Elisabeth et. al. (Editor : Ganewati Wuryandari), “Tatanan ...”, *op. cit.*, hlm. 26-28.

¹¹⁰ Adriana Elisabeth et. al. (Editor : Ganewati Wuryandari), “Tatanan ...”, *ibid.*, hlm. 28-29.

pada tanggal 7 April 1954, sebagai respon terhadap perebutan hegemoni antara Blok Barat dan Blok Timur di Indochina.¹¹¹

Secara garis besar, Hasnan Habib menyatakan adanya beberapa karakteristik struktur kekuasaan pada masa Perang Dingin yaitu:¹¹²

- a. Sistem Bipolar yang membagi dunia menjadi dua blok, yaitu Blok Barat di bawah kekuasaan AS dan Blok Timur di bawah kekuasaan Uni Soviet;
- b. Politik Internasional didominasi oleh pertentangan ideologis antara ideologi kapitalisme dan ideologi komunisme;
- c. Dunia dipenuhi dengan gejolak yang ditandai dengan peristiwa konflik dan kekerasan, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga; dan
- d. Terjadinya revolusi teknologi yang menjadi motor penggerak perubahan dan pertumbuhan ekonomi.

Konflik di antara kedua negara adikuasa tersebut secara tidak langsung telah menyebabkan terjadinya berbagai perang lokal atau perang sekunder (*Proxy War*) seperti Perang Korea dan Perang Vietnam, invasi Uni Soviet ke Hongaria dan Cekoslowakia, munculnya kediktatoran di Yunani dan Amerika Selatan, Krisis Rudal Kuba, Krisis Timur Tengah yang menjadi semakin kompleks, serta terbaginya Jerman menjadi dua bagian yaitu Jerman Barat dan Jerman Timur karena dipisahkan oleh Tembok Berlin.¹¹³

Pada tahun 1969 ketika Richard Nixon menjadi Presiden AS, hubungan antara AS dengan Uni Soviet sempat membaik.

¹¹¹ Apriadi Tamburaka, "Teori Revolusi Timur Tengah", dalam Apriadi Tamburaka, *Revolusi Timur Tengah: Kejatuhan Para Penguasa Otoriter di Negara-negara Timur Tengah*, Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2011, hlm. 271.

¹¹² Hasnan Habib, "Bebas dan Aktif: Tafsiran dan Konsistensi Politik Luar Negeri Indonesia", dalam Hasnan Habib, *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional*, Jakarta: CSIS, 1990, hlm. 406.

¹¹³ "Perang Dingin", *op. cit.*; dan "Catatan Sejarah Perang Dingin", <http://www.anneahira.com/sejarah-perang-dingin.htm>, diunduh pada Tanggal 16 Oktober 2012 Pukul 12:08 PM.

Melalui Penasihat Keamanan Henry A. Kissinger, dilakukan pendekatan yang dinamakan *detente* (peredaan ketegangan) kepada Uni Soviet, yang ternyata disambut dengan baik oleh Uni Soviet yang juga melakukan pendekatan yang sama terhadap AS. Sayangnya, sepuluh tahun setelah *detente* berjalan Uni Soviet menduduki Afghanistan. Meskipun aksi pendudukan tersebut terjadi karena diundang oleh Afghanistan yang membutuhkan bantuan, namun hal tersebut menimbulkan reaksi keras dari AS dengan Doktrin Carter, yang menyatakan bahwa AS berkeinginan mempergunakan kekuatan militernya di Teluk Persia.¹¹⁴

Perubahan yang sangat signifikan dalam hubungan antara AS dengan Uni Soviet terjadi ketika Mikhail Gorbachev menjadi Presiden Uni Soviet mulai tahun 1985. Hal tersebut tampak dengan berhasil dilakukannya Persetujuan Genewa pada tanggal 15 Februari 1989, pasca kunjungan Mikhail Gorbachev ke AS pada tahun 1987 untuk melakukan dialog. Berdasarkan Persetujuan Genewa tersebut seluruh Pasukan Uni Soviet ditarik mundur dari Afghanistan. Selain itu, Uni Soviet bersikap netral dalam Perang Teluk yang terjadi antara tahun 1990-1991, dan menghentikan bantuan untuk Kuba yang telah berlangsung 30 tahun.¹¹⁵

Perang Dingin yang mulai berlangsung pada tahun 1947 tersebut berakhir pada tahun 1991, disebabkan tiga penyebab internal yang oleh Joseph S. Nye dikategorikan sebagai:¹¹⁶

- a. Faktor Pemicu (*precipitate*) yang diawali oleh upaya Gorbachev untuk mereformasi sistem komunis yang dipraktikkan karena mandeknya perekonomian Uni Soviet,

¹¹⁴ "Perang Dingin", *ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts : An Introduction to Theory and History*, United States: Longman, 2000, p. 128, sebagaimana dikutip Adriana Elisabeth *et al* (Editor: Ganewati Wuryandari), *op. cit.*, hlm. 33-36.

tetapi malah menimbulkan gerakan perubahan dalam masyarakat. Karena menemui kebuntuan, maka Gorbachev berusaha melakukan restrukturisasi sistem birokrasi (*perestroika*), yang juga mendapat penolakan dari birokrasi tingkat bawah. Penolakan tersebut disiasati oleh Gorbachev dengan menjalankan program keterbukaan (*glasnost*) dalam rangka membuka dialog (yang sebenarnya sejalan dengan ide demokrasi yang dijalankan di Eropa Barat). Realitasnya, *glasnost* justru menimbulkan penolakan terhadap sistem yang dipraktikkan di Uni Soviet. Beberapa negara bagian Uni Soviet (Estonia, Latvia, dan Lithuania) memutuskan memerdekakan diri, dan beberapa negara bagian lain (antara lain Republik Rusia, Ukraina, dan Belarusia) membentuk Persemakmuran Negara Merdeka, yang menyebabkan bubarnya Uni Soviet.¹¹⁷

- b. Faktor Penyebab Antara (*intermediate*) yaitu naiknya Angkatan 1956 dalam kepemimpinan Uni Soviet, dan beban anggaran militer yang menggerogoti perekonomian Uni Soviet; dan
- c. Faktor Penyebab Utama (*deep cause*) yaitu ketidakmampuan sistem ekonomi komunis yang dipraktikkan Uni Soviet dalam merespons perubahan ekonomi dunia.

Selain ketiga faktor tersebut di atas, kebijakan luar negeri Gorbachev berupa *New Thinking* (yaitu bentuk keamanan bersama atau *common security* yang pelaksanaannya menekankan pada saling ketergantungan antar negara-negara di dunia, dan penolakan politik ekspansionis yang mengarah pada pemborosan) untuk menggantikan kebijakan *zero sum game* dari konsep *security dilemma*, yang dalam pelaksanaannya dilakukan dengan mengurangi jumlah pasukan yang

¹¹⁷ Helen Ishwara dkk., "Abad XX Internasional: Dasa Warsa Kesembilan", dalam Helen Ishwara dkk., *op. cit.*, hlm. 150, 170, dan 172.

ditempatkan di negara-negara sekutu Uni Soviet di Eropa Timur, dan mengurangi tekanan kepada negara-negara sekutu Uni Soviet untuk melakukan hubungan dengan Blok Barat sehingga menimbulkan “keterbukaan lalu lintas manusia” dari Blok Timur ke Blok Barat yang berakhir dengan runtuhnya Tembok Berlin pada tahun 1989, menurut Joseph S. Nye, juga memberikan andil bagi berakhirnya Perang Dingin.¹¹⁸

Berakhirnya Perang Dingin yang pada tahun 1991 diikuti oleh keruntuhan dan disintegrasi Uni Soviet yang telah berusia 74 tahun karena faktor internal ini, oleh Francis Fukuyama dianggap sebagai kemenangan ideologi demokrasi liberal yang berasal dari Barat.¹¹⁹ Dengan demikian, Perang Dingin berakhir dengan kemenangan berada di pihak AS.

2. Konferensi Asia-Afrika dan Gerakan Non-Blok

Didorong oleh kekhawatiran dan keprihatinan atas peperangan yang terjadi di Indochina (Vietnam, Kamboja dan Laos), meningkatnya agresi komunis di Benua Asia, dan perkembangan persenjataan nuklir, pada tahun 1954 Perdana Menteri (PM) Srilangka (Ceylon) Sir John Kotelawala mengundang PM Burma, PM India, PM Indonesia, dan PM Pakistan (yang ditambah tuan rumah, Srilanka, kemudian dikenal sebagai *the Five Colombo Powers*), untuk menghadiri “Sidang Panca Perdana Menteri” (*Colombo Conference*) di Kolombo, yang berlangsung tanggal 28 April - 2 Mei 1954. Pada *Colombo Conference* ini, PM Indonesia MR Ali Sastroamidjojo, menyampaikan pendapat Presiden Indonesia Soekarno, tentang perlunya suatu konferensi yang lebih luas daripada hanya pertemuan Panca Negara saja, untuk meningkatkan kesadaran kesetiakawanan (solidaritas) antar bangsa-bangsa Asia-Afrika, yang pada saat itu sedang bersamaan berjuang untuk kemerdekaan dan

¹¹⁸ Adriana Elisabeth *et al* (Editor: Ganewati Wuryandari), “Tatanan ...”, *op. cit.*, hlm. 34.

¹¹⁹ *Ibid.*

keadilan. Meskipun awalnya keempat PM yang lain masih ragu-ragu, tetapi akhirnya Indonesia diberi *moral support* untuk menyelenggarakan Konferensi Asia-Afrika. Hal tersebut dituangkan dalam bagian akhir “Komunike Konferensi Panca Perdana Menteri Kolombo” yang menyatakan “Para Perdana Menteri telah membicarakan perlu atau tidaknya mengadakan sebuah Konferensi Asia- Afrika, dan menerima baik sebuah usul bahwa PM Indonesia akan menyelidiki kemungkinannya.”¹²⁰

Setelah melalui perjalanan panjang meyakinkan sejumlah PM dari berbagai negara akan arti penting diselenggarakannya Konferensi Asia-Afrika (KAA), dan persiapan pelaksanaan dalam Konferensi Bogor atau Konferensi Pancanegara (yang diselenggarakan pada tanggal 28-29 Desember 1954), akhirnya sejak tanggal 18-24 April 1955 Konferensi Asia-Afrika (KAA) diselenggarakan di Bandung atas undangan PM Burma, PM India, PM Indonesia, PM Pakistan, dan PM Srilangka. Dalam KAA yang diikuti oleh delegasi 29 negara dan dibuka oleh Presiden Indonesia Soekarno tersebut, dihasilkan prinsip-prinsip yang kemudian dikenal sebagai “Dasa Sila Bandung”, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Semua suku-suku bangsa dan persamaan semua bangsa-bangsa besar maupun kecil;
- b. Tidak melakukan intervensi atau campur tangan dalam soal-soal dalam negeri negara lain;
- c. Menghormati hak tiap-tiap bangsa untuk mempertahankan diri sendiri secara sendirian atau secara kolektif, yang sesuai dengan Piagam PBB;

¹²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, “Sambutan Menteri Luar Negeri RI Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H.”, dalam NN, *Mempertahankan Kemurnian Non-Blok (Seminar Non-Blok Ke II Yang Diselenggarakan Oleh Yayasan 17-8-1945 Tanggal 25-26 Juni 1979 Di Hyatt Aryaduta, Jakarta)*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1979, hlm. 17; dan Roeslan Abdulgani, “Latar Belakang Sejarah Cita-Cita Bandung: Jalan 3B yaitu Dari Bierville (1926), Melalui Bogor (1954) Ke Bandung (1955)”, dalam Roeslan Abdulgani, *The Bandung Connection: Konferensi Asia-Afrika di Bandung Tahun 1955*, Jakarta: Gunung Agung, 1980, hlm. 8, dan 11-12.

- d. (1) Tidak mempergunakan peraturan-peraturan dari pertahanan kolektif untuk bertindak bagi kepentingan khusus dari salah satu dari negara besar;
- (2) Tidak melakukan tekanan terhadap negara lain;
- e. Tidak melakukan tindakan-tindakan atau ancaman agresi ataupun penggunaan kekerasan terhadap integritet teritorial atau kemerdekaan politik sesuatu negara;
- f. Menyelesaikan segala perselisihan-perselisihan internasional dengan jalan damai seperti perundingan, persetujuan, arbitrase, atau penyelesaian hakim ataupun lain-lain cara damai lagi menurut pilihan pihak-pihak yang bersangkutan, yang sesuai dengan Piagam PBB;
- g. Memajukan kepentingan bersama dan kerja sama;
- h. Menghormati hukum dan kewajiban-kewajiban internasional.

Dari perjalanan sejarah dapat diketahui bahwa KAA ternyata menjadi embrio dari Gerakan Non-Blok (GNB) yang terdiri dari negara-negara yang tidak beraliansi atau bersekutu dengan Blok Barat atau Blok Kapitalis (Dunia Pertama) maupun Blok Timur atau Blok Komunis (Dunia Kedua), yang pada saat itu lazim disebut sebagai Negara Dunia Ketiga,¹²¹ dan dalam perkembangannya kemudian juga disebut sebagai Negara-negara Selatan¹²² (untuk menyebut Negara-negara Berkembang yang rata-rata pendapatannya rendah, infrastruktur relatif masih terbelakang,

¹²¹ Arief Budiman, "Pengantar dan Ucapan Terima Kasih", dalam Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1995, hlm. ix; dan "Dunia Ketiga", http://id.wikipedia.org/wiki/Dunia_ketiga, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:53 PM.

Istilah Dunia Ketiga yang diciptakan oleh Alfred Sauvy pada tahun 1952 ini dalam perkembangannya kemudian dipergunakan untuk menyebut "negara-negara yang secara ekonomi masih miskin" atau "negara-negara yang sedang berkembang," tanpa melihat ideologinya; atau "negara-negara yang Indeks Pengembangan Manusia (IPM) PBB-nya rendah." Lihat: Arief Budiman, *ibid.*; dan "Dunia Ketiga", *ibid.*

¹²² Penyebutan Negara-negara Selatan guna membedakan dengan Negara-negara Utara yang merupakan negara-negara industri maju yang terdiri dari Negara-negara Dunia Pertama dan Dunia Kedua tersebut, dilakukan berdasarkan letak geografis negara-negara tersebut. Lihat: Nuraeni, Deasy Silvy dan Arfin Sudirman, "Sejarah Regionalisme: Klasik dan Baru" dalam Nuraeni, Deasy Silvy dan Arfin Sudirman, *Regionalisme dalam Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 27-28.

dan Indeks Perkembangan Manusia (IPM) yang masih kurang dibandingkan dengan norma global),¹²³ yang bertujuan dekolonisasi di segala bidang (baik bidang politik, ekonomi, kebudayaan, maupun bidang-bidang lain) sehingga dapat diciptakan tata hubungan antarbangsa yang demokratis, adil, dan damai.¹²⁴

Gerakan Non-Blok (GNB) atau *Non-Aligned Movement* (ANM) ini didirikan oleh lima pemimpin dunia, yaitu Presiden Soekarno (Indonesia), Josip Broz Tito (Yugoslavia), Presiden Gamal Abdul Naser (Mesir), PM Pandit Jawaharlal Nehru (India), dan Presiden Kwame Nkrumah (Ghana),¹²⁵ pada tahun 1961 di Belgrade atau Beograd, Yugoslavia.¹²⁶

Istilah Non-Blok pertama kali diperkenalkan oleh PM India Pandit Jawaharlal Nehru, dalam pidato pada *Colombo Conference* yang diselenggarakan di Kota Colombo pada tahun 1954. Dalam pidato tersebut Nehru menjelaskan, *Panchsheel* atau Lima Pengendali yang dipergunakan sebagai pedoman untuk membentuk relasi Sino-India. *Panchsheel* yang terdiri dari:

- a. Saling menghormati integritas teritorial dan kedaulatan;
- b. Perjanjian nonagresi;
- c. Tidak mengintervensi urusan dalam negeri negara lain;
- d. Kesetaraan dan keuntungan bersama; dan
- e. Menjaga perdamaian;

¹²³ Dengan pengecualian Australia dan Selandia Baru, yang meskipun letaknya di Selatan tetapi tergolong negara maju. Lihat: "Negara Utara vs Negara Selatan", <http://heiddymaiden.blogspot.com/2011/03/negara-utara-vs-n...>, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 8:27 PM.

¹²⁴ "Pidato Pembukaan Wakil Presiden RI Bapak Adam Malik", dalam *NN, Mempertahankan ...*, *op. cit.*, hlm. 15.

¹²⁵ "Gerakan Non-Blok", http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Gerakan_Non-Blo..., diunduh pada Tanggal 13 Oktober 2012 Pukul 5:47 PM.

¹²⁶ Adriana Elisabeth *et. al.* (*Editor*: Ganewati Wuryandari), "Tatanan ..." dan "Globalisasi Ekonomi dan Politik Luar Negeri Indonesia", dalam Adriana Elisabeth *et. al.* (*Editor*: Ganewati Wuryandari), *op. cit.*, hlm. 31 dan 95.

Kelima hal tersebut kemudian dipergunakan sebagai dasar bagi GNB/ANM.¹²⁷

Dalam “Deklarasi Havana Tahun 1979” dinyatakan tujuan GNB/ANM yaitu, “untuk menjamin kemerdekaan, kedaulatan, integrasi teritorial, dan keamanan dari Negara-Negara Non-Blok dalam perjuangan menentang imperialisme, kolonialisme, neo-kolonialisme, apartheid, zionisme, rasisme, dan segala bentuk agresi militer, pendudukan, dominasi, interferensi, atau hegemoni, dan menentang segala bentuk blok politik.”¹²⁸

Dari perjalanan sejarah dapat diketahui bahwa GNB/ANM berkembang dari kekuatan moral (*moral force*) menjadi kekuatan politik yang penting dan bersifat substantif dalam upaya perubahan tata hubungan internasional. Berbagai hal membuktikan hal tersebut. Dalam masa 25 tahun setelah berakhirnya PD II, terjadi hal yang bertentangan dalam sistem politik dunia dan sistem ekonomi dunia. Era dekolonisasi (yang ditandai oleh semakin banyaknya jumlah negara merdeka di Asia, Afrika, dan Amerika Latin) yang merupakan perubahan mendasar dalam sistem politik dunia, berhadapan dengan dilakukannya penguatan pada sistem ekonomi dunia yang pada hakikatnya merupakan proses konsolidasi kekuatan sistem ekonomi lama melalui dominasi kekuatan ekonomi negara-negara Barat yang sudah maju.¹²⁹ Hal tersebut dilakukan melalui pertemuan 44 negara yang dilakukan di Kota Bretton Woods, AS, pada bulan Juni 1944, di mana dibentuk dua lembaga yang diharapkan akan memengaruhi pembangunan di banyak negara dalam rangka menata sebuah dunia yang damai, bebas dari kemiskinan dan perang, yaitu *International Bank for*

¹²⁷ Adriana Elisabeth *et. al.*, *ibid.*

¹²⁸ “Gerakan ...”, *op. cit.*

¹²⁹ Alex Alatas, “Gerakan Non-Blok dan Perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru”, dalam *NN, Mempertahankan ...*, *op. cit.*, hlm. 23-38; dan Arief Budiman, “Penutup: Mencari Model Pembangunan Baru”, dalam Arief Budiman, *Teori Pembangunan ...*, *op. cit.*, hlm. 116-117.

Reconstruction and Development (IBRD), yang kemudian dikenal dengan nama *World Bank* (Bank Dunia), dan *International Monetary Fund* (IMF).¹³⁰

Menghadapi hal itu, maka masalah ekonomi (yang meliputi pertumbuhan ekonomi dan kerja sama internasional) yang mengarah pada pembentukan suatu *new and just economic order* (Tata Ekonomi Internasional Baru/TEIB) yang dalam KTT GNB/ANM I (yang diselenggarakan di Beograd pada tahun 1961) hanya disinggung sepintas lalu, pada KTT GNB/ANM II (yang diselenggarakan di Kairo pada tahun 1964) menjadi salah satu topik utama yang dibicarakan. Hal tersebut terus mengemuka dalam KTT-KTT GNB/ANM yang diselenggarakan selanjutnya. Selain itu, seiring dengan melemahnya Sistem Moneter Internasional berdasarkan *Bretton Woods System* sehingga praktis tidak berfungsi lagi, GNB/ANM berperan sebagai katalisator (pendorong) serta pencetus dan perumus konsepsi perjuangan Kelompok 77 (yaitu kelompok Negara-negara Berkembang yang berdiri pasca lahirnya UNCTAD pada tahun 1964, yang jumlah anggotanya kini mencapai 119 negara).¹³¹

Hal lain yang menunjukkan perkembangan GNB/ANM menjadi kekuatan politik penting di dunia adalah:¹³²

- a. Dihasilkannya Komunike Bersama tentang *Programme for Peace and International Cooperation* pada akhir KTT GNB/ANM II (yang diselenggarakan pada tahun 1964 di Kairo) yang mengukuhkan kerja sama dan dukungan terhadap Kelompok 77;
- b. Dijabarkannya *Action Programme for Economic Cooperation* dalam Konferensi Tingkat Menteri Luar Negeri (KTM)

¹³⁰ Arief Budiman, "Penutup ...", dalam Arief Budiman, *Teori ...*, *ibid.*, hlm. 116.

¹³¹ Alex Alatas, *op. cit.*, hlm. 24-28.

¹³² *Ibid.*

GNB/ANM yang diselenggarakan pada Bulan Agustus 1972, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam KTM GNB/ANM yang diselenggarakan di Georgetown, Guyana, pada Bulan Agustus 1972, dan menjadi landasan pemikiran bagi pengembangan konsep *Economic Cooperation among Developing Countries* (ECDC) dan *Technical Cooperation among Developing Countries* (TCDC);

- c. Atas inisiatif GNB/ANM, segera setelah diselenggarakannya KTT GNB/ANM IV di Aljazair pada tahun 1973, diselenggarakan Sidang Khusus Majelis Umum PBB VI pada Bulan April 1974, di mana lahir “Resolusi PBB tentang Deklarasi dan Program Aksi Mengenai Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru,” yang oleh Kelompok 77 dilengkapi dengan dan akhirnya menjadi “Resolusi PBB tentang *Charter of Economic Rights and Duties of States* (Program tentang Hak-Hak dan Kewajiban-Kewajiban Ekonomi Negara-Negara)” pada Sidang Reguler Majelis Umum PBB Tahun 1974, serta dihasilkannya “Resolusi PBB tentang Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi Internasional” pada Sidang Khusus Majelis Umum PBB VII Tahun 1975. Ketiga Resolusi PBB ini merupakan *basic documents* bagi Negara-Negara Dunia Ketiga yang menjadi anggota Gerakan Non-Blok untuk mewujudkan Tata Ekonomi Internasional Baru.

Sejak KTT I yang diselenggarakan di Beograd pada tahun 1961, hingga hari ini GNB/ANM telah menyelenggarakan 16 kali KTT, dan KTT GNB/ANM XVI diselenggarakan di Kota Teheran, Iran, pada tanggal 30-31 Agustus 2012, yang didahului dengan diselenggarakannya KTM XVI GNB/ANM di Bali pada tanggal 23-25 Mei 2012.¹³³

¹³³ “Gerakan Non-Blok”, *op. cit.*

KTT GNB/ANM XVI tersebut diakhiri dengan Deklarasi Pernyataan Dukungan Terhadap Palestina, yang merupakan satu-satunya negara yang hadir dalam KAA 1955 di Bandung yang hingga kini belum merdeka.¹³⁴ Pada sidang yang diselenggarakan tanggal 29 Desember 2012, Majelis Umum PBB mengakui Palestina sebagai negara berdaulat secara *de facto*, dan statusnya ditingkatkan menjadi Pengamat Non-Anggota PBB (*non-member observer state*), tetapi belum merdeka secara *de jure* karena wilayahnya masih diduduki oleh Israel (sejak tahun 1967).¹³⁵

Menurut Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa, relevansi GNB/ANM yang merupakan kekuatan alternatif atas dua kutub kekuatan dunia yaitu Blok Barat dan Blok Timur, pada saat ini adalah bahwa “GNB/ANM membuktikan telah menempuh jalan yang benar dalam tata hubungan internasional yaitu hubungan yang tidak dikendalikan oleh blok-blok politik tertentu.”¹³⁶ Dengan demikian, meskipun Perang Dingin sudah berakhir pada tahun 1991, GNB/ANM dipandang masih relevan tetapi perlu dilakukan definisi ulang gerakan sesuai dengan kondisi dan tantangan yang ada pada saat ini.¹³⁷

D. Struktur Kekuasaan Dunia Pasca Perang Dingin

1. Kondisi Paradoks

Berakhirnya Perang Dingin yang diikuti oleh runtuhnya sistem bipolar, ternyata menimbulkan kondisi paradoksal yang menjadikan ketidakpastian masa depan politik internasional.

¹³⁴ “57 Tahun KAA: Masa Lampau yang Terlampau Berkilau”, *Harian Kompas*: Minggu, 22 April 2012, hlm. 10.

¹³⁵ “Palestina Diakui”, *Harian Suara Merdeka*: Sabtu, 1 Desember 2012, hlm. 1 dan 11; “Kenaikan Status Palestina”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Desember 2012, hlm. 6; “Tonggak Sejarah Baru Palestina”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Desember 2012, hlm. 1 dan 11; dan “Palestina: Tinggal Selangkah Lagi”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Desember 2012, hlm. 9.

¹³⁶ “GNB Mendesak Israel: 120 Negara Anggota Cari Arah Baru Gerakan 50 Tahun Ke Depan”, *Harian Kompas*: Selasa, 24 Mei 2011, hlm. 5.

¹³⁷ Hal tersebut dikemukakan oleh Wakil Ketua DPR RI, Pramono Anung Wibowo. Lihat: “KTT ke-16 Non-Blok: Indonesia Dorong Kerja Sama Ekonomi”, *Harian Kompas*: Selasa, 28 Agustus 2012, hlm. 15.

Kondisi paradoksal tersebut adalah sebagai berikut:¹³⁸

- a. Terjadinya konflik dan perang pada lingkup yang lebih kecil atau terbatas dan berpangkal pada masalah etnonasionalisme (seperti yang terjadi di Bosnia-Herzegovina, Chechnya, Kashmir, Patani dan Moro);
- b. Munculnya isu-isu baru dalam hubungan antarnegara (seperti gerakan demokratisasi, HAM, *good governance*, kejahatan trans-nasional, ketahanan pangan nasional, dan keamanan energi) yang cenderung menjadi *new global concern*;
- c. Dalam penyelesaian konflik antarnegara, negara tidak lagi menjadi aktor tunggal karena aktor-aktor nonnegara (MNC/*Multinational Corporation*, kelompok teroris, pejuang HAM, dan LSM/Lembaga Swadaya Masyarakat atau NGO/*Non Government Organization*) dapat turut berperan.

2. Dominasi Amerika Serikat

Setelah berakhirnya Perang Dingin, AS muncul sebagai satu-satunya kekuatan di dunia dan hampir tidak ada yang bisa menyaingi dan menandinginya. Sebagai negara yang memosisikan diri sebagai satu-satunya “Negara Adidaya” dan menjadi yang terdepan dalam hal militer, ekonomi, budaya, dan politik, AS menobatkan diri sebagai “polisi dunia”. Militernya beraksi di mana-mana.¹³⁹

Di kalangan elit AS ada sejumlah orang yang ingin membangun orde dunia baru yang mendominasi dan menghegemoni dunia sehingga dapat meraih supremasi AS. Mereka meyakini keunggulan dan kehebatan AS, dan

¹³⁸ Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), “Indonesia dan Dinamika Perkembangan Internasional: Suatu Pengantar”, dalam Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), *op. cit.*, hlm. 4-6.

¹³⁹ Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), “Tatanan ...”, dalam Adriana Elisabeth *et. al.* (Editor: Ganewati Wuryandari), *ibid.*, hlm. 68; dan “Amerika Serikat”, http://id.wikipedia.org/wiki/Amerika_Serikat, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:55 PM.

beranggapan bahwa yang terbaik buat AS pasti juga terbaik buat bangsa-bangsa lain, oleh karena itu dunia harus mengikuti AS, dan tidak boleh ada negara lain yang menyamai keperkasaan militer AS. AS mempunyai hak untuk melakukan *pre-emptif strike* atau serangan dadakan ke negara mana saja apabila negara tersebut dianggap berbahaya bagi keamanan AS. Selain itu bagi negara yang tidak mau tunduk pada AS harus ditekan, supaya melakukan pergantian pemerintahan. Ketua *The State of the World Forum* Jim Garrison menyatakan bahwa “Amerika Serikat yang dulu didirikan untuk menjadi mercusuar kebebasan, demokrasi, dan egalitarianisme, telah menjadi negara paling kuat yang melakukan dominasi atas dunia. Dulu menjadi teladan kebebasan, tetapi sekarang menjadi pecandu kekuasaan. Amerika Serikat telah berubah dari Republik menjadi Imperium.” Ideologi imperium dipergunakan untuk meraih supremasi atas dunia.¹⁴⁰

Pada tahun 2001, terjadi Peristiwa 11 September 2001 yang menggegerkan sekaligus menyadarkan dunia bahwa AS ternyata tidak seperkasa penampilannya selama ini. Dari klaim Al Qaeda di bawah pimpinan Osama bin Laden (pada tahun 2004), yang menyatakan bertanggung jawab atas peristiwa serangan bunuh diri ke Menara Kembar *World Trade Center* di New York City, dan Pentagon di Arlington, Virginia, serta satu pesawat gagal mengeksekusi sasaran di Washington DC karena jatuh di Shanksville, Pennsylvania, yang menewaskan kurang lebih 3.000 orang tersebut, yang dilatarbelakangi oleh dukungan AS terhadap Israel, keberadaan Tentara AS di Arab Saudi, dan sanksi AS terhadap Irak, dapat diketahui munculnya sentimen dan gerakan anti AS.¹⁴¹

¹⁴⁰ Mohammad Amien Rais, “Globalisasi Makin Layu”, dalam Mohammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia!*, Cetakan Ekstra, Yogyakarta: Penerbit PPSK Press, 2008, hlm. 26-28.

¹⁴¹ “Amerika Serikat”, *op.cit.*

Untuk menjaga keamanan nasionalnya, maka sejak terjadinya Peristiwa 11 September 2001 tersebut, AS memilih pendekatan unilateralisme dengan prinsip *the Bush Doctrine*, yang mengajarkan *we must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge*, yang mengedepankan *pre-emptive strike* yang merupakan hak bagi AS untuk melakukan serangan mendadak ke negara manapun yang dianggap membahayakan keamanan AS.¹⁴² Pendekatan unilateralisme ini menandai babak baru kebijakan luar negeri AS.

Selain Peristiwa 11 September 2001, perlawanan terhadap dominasi dan unilateralisme AS juga dilakukan oleh dua negara di Amerika Latin, yaitu Venezuela dan Brasilia, dengan pernyataan secara terbuka di berbagai forum internasional.¹⁴³ Sebagai wujud keberpihakan kepada rakyat yang memilihnya, Presiden Hugo Chavez mengambil sikap tidak bergantung pada AS dan mengedepankan kemandirian dalam membangun Venezuela. Untuk membebaskan Venezuela dari ketergantungan dan keterbelakangan Presiden Hugo Chavez berulang kali melakukan nasionalisasi beberapa *asset* negara.¹⁴⁴

Perlawanan terhadap dominasi dan unilateralisme AS juga datang dari Iran. Dengan dalih bahwa program nuklir yang sedang dijalankan tidak bertujuan untuk membuat senjata, Iran tidak memedulikan tekanan dari AS, baik yang dilakukan melalui jalur diplomasi maupun melalui larangan dari Pemerintah AS bagi seluruh perusahaan AS untuk melakukan

¹⁴² Aleksius Jemadu, "Teori-Teori Utama dalam Studi Politik Global dan Penerapannya", dalam Aleksius Jemadu, *op. cit.*, hlm. 24, 27, dan 163.

¹⁴³ Ganewati Suryandari, "Indonesia dan Dinamika Perkembangan Internasional: Suatu Pengantar", dalam Adriana Elisabeth *et. al.* (*Editor*: Ganewati Suryandari), *op. cit.*, hlm. 10; dan Ganewati Wuryandari dan Nanto Sriyanto, "Tatanan ...", *op. cit.*, hlm. 69.

¹⁴⁴ Benny Susetyo, "Mencermati Geliat Amerika Latin", *Harian Kompas*: Selasa, 2 September 2008, hlm. 6.

investasi minyak dan gas di Iran sejak tahun 1995. Bahkan, ketika AS melakukan berbagai langkah seperti memaksa Jepang, Korea Selatan dan India memangkas pembelian minyak dari Iran, dan mengumumkan sanksi atas bank-bank asing yang mendanai impor minyak Iran, Iran tetap tak bergeming sedikit pun.¹⁴⁵

Pukulan terakhir yang cukup telak adalah terjadinya Krisis Keuangan Global tahun 2008, yang menyebabkan ekonomi AS mengalami kesulitan besar, dan klaim kemenangan kapitalisme dan liberalisme atas komunisme pada Perang Dingin serta klaim keunggulan kapitalisme dan liberalisme atas ideologi-ideologi lain pasca Perang Dingin semakin diragukan kebenarannya. Krisis Ekonomi Global tahun 2008 tersebut berawal dari permasalahan kegagalan pembayaran kredit perumahan di AS yang kemudian menjadi parah, meluas, dan merusak hingga Eropa dan Asia.¹⁴⁶

“Perlawanan dan sikap anti terhadap dominasi AS” yang menunjukkan menurunnya pengaruh AS dan munculnya kekuatan-kekuatan baru dalam konstelasi politik internasional, ternyata tidak hanya terjadi melalui berbagai hal sebagaimana diutarakan di muka. Negara-negara Amerika Latin yang kini mulai bangkit dari keterpurukan dan tidak lagi bergantung secara ekonomi kepada AS karena pertumbuhan ekonomi mereka yang tinggi dan terbukanya peluang kerja sama dengan China, berani menentang dan mengucilkan AS. Pada KTT Amerika 2012 yang diikuti oleh Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS), secara terang-terangan 32 negara anggota OAS berani menyatakan sikap yang berseberangan dengan AS

¹⁴⁵ “Iran Terancam Sanksi Baru”, *Harian Kompas*: Sabtu, 6 Oktober 2012, hlm. 10.

¹⁴⁶ “Krisis Global 2008”, <http://www.indonesiarecovery.com/krisis-keuangan-global-20...> , diunduh pada tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:48 PM; dan Kwik Kian Gie, “Sebab-Sebab Krisis Global dan Dampaknya terhadap Indonesia”, <http://ilmusaham.wordpress.com/2008/12/05/sebab-sebab-kris...> , diunduh pada tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:48 PM.

(dan Kanada) soal Kuba. Dengan alasan Kuba adalah negara komunis yang belum menerapkan demokrasi dan menghargai hak-hak asasi manusia, AS (dan Kanada) menolak mengundang Kuba pada KTT Amerika yang akan diselenggarakan pada tahun 2015 di Panama. Hal mana ditentang oleh 32 negara anggota OAS, yang mendukung Kuba untuk diundang pada KTT Amerika 2015.¹⁴⁷

3. Munculnya Regionalisme

a. Uni Eropa (*European Union*)

Didorong oleh keinginan untuk membangun kembali Eropa yang rusak parah pasca PD I dan PD II, serta menghindari kemungkinan timbulnya perang lagi antar negara-negara di Eropa, maka muncul keinginan membentuk kerja sama dari negara-negara di Eropa yang sama-sama mengalami masa kelam karena beberapa perang yang pernah terjadi di kawasan tersebut. Negara-negara Eropa tersebut berkeyakinan bahwa hubungan ekonomi yang erat akan menghilangkan kemungkinan perang lainnya.¹⁴⁸ Kerja sama tersebut diawali dengan pembentukan *Customs Union Benelux* antara Belgia, Nederland, dan Luxemburg, yang mulai beroperasi bulan Januari 1948.¹⁴⁹

Gagasan Eropa bersatu dimulai dengan dibentuknya *European Coal and Steel Community/ECSC* (Masyarakat Batubara dan Baja Eropa), yang beranggotakan Perancis, Jerman, Italia, Belanda, Belgia dan Luxemburg, dengan Traktat Paris yang mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1952. Pembentukan ECSC ini bermula dari usul Menteri Luar Negeri Perancis

¹⁴⁷ "AS Makin Terkucil di Kawasan Sendiri", *Harian Kompas*: Rabu, 18 April 2012.

¹⁴⁸ "Hadiah Nobel Perdamaian 2012: Uni Eropa, Hadiah dalam Krisis", *Harian Kompas*: Sabtu, 13 Oktober 2012, hlm. 16; dan "Uni Eropa", http://id.wikipedia.org/wiki/Uni_eropa, diunduh pada tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:51 AM.

¹⁴⁹ "Regionalisme: Sejarah Perkembangan Integrasi Eropa", <http://regional.kompasiana.com/2011/06/10/regionalisme-seja...>, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:52 AM.

Robert Schuman, dan Jean Monnet yang dikemukakan pada tanggal 9 Mei 1950, yang berpendapat bahwa cara terbaik untuk proses penyatuan Eropa adalah melalui pengembangan hubungan ekonomi. Selanjutnya, dengan Traktat Roma yang ditandatangani pada tanggal 25 Maret 1957 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1958, keenam negara anggota ECSC mendirikan *European Economic Community/EEC* (Masyarakat Ekonomi Eropa) dan *European Atomic Energy Community/Euratom/EAEC* (Masyarakat Energi Atom Eropa). Pada tahun 1967, ECSC, EEC dan EAEC bergabung menjadi *European Community/EC* (Masyarakat Eropa). Indikasi ke arah kesatuan politik yang terlihat dengan bergabungnya ECSC, EEC dan EAEC menjadi EC, benar-benar menjadi kenyataan dengan ditandatanganinya Traktat Maastricht (*Treaty on European Union*) pada tanggal 7 Februari 1992, dan mulai berlaku pada tanggal 1 November 1993, yang mengubah *European Community/EC* menjadi *European Union/EU* (Uni Eropa).¹⁵⁰

Sebagai satu kesatuan, Uni Eropa yang terdiri dari 27 negara, mempunyai area total 4.324.782 km, populasi (estimasi 2012) 503.492.041 jiwa, dan menggunakan mata uang *Euro* sebagai mata uang tunggal (*common monetary policy*). Keanggotaan Uni Eropa (yang merupakan sebuah organisasi antarpemerintahan dan supranasional) terbuka bagi setiap negara Eropa yang memenuhi dua persyaratan, yaitu negara yang bersangkutan berada di Benua Eropa, serta negara tersebut menerapkan prinsip demokrasi, penghormatan HAM, dan menjalankan segala perundangan Uni Eropa (*acquis communautaires*).¹⁵¹

Uni Eropa bukan konfederasi atau federasi, tetapi juga bukan persekutuan antarnegara yang biasa, karena di dalamnya

¹⁵⁰ "Regionalisme ... ", *ibid.*; dan "Hadiah Nobel ... ", *op. cit.*

¹⁵¹ "Hadiah Nobel ... ", *ibid.*; dan "Sejarah Pembentukan Uni Eropa", <http://www.indonesianmission-eu.org/website/page94341866...>, diunduh pada tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:51 AM.

terdapat fungsi-fungsi kenegaraan yang lazim, seperti fungsi legislasi, fungsi administrasi, dan fungsi peradilan Eropa. Masyarakat menyebut Uni Eropa sebagai Negara Super (*Super State*) yang merupakan superstruktur (*super structure*) dari negara-negara Eropa yang menjadi anggotanya.¹⁵² Struktur organisasi Uni Eropa terdiri dari Parlemen Eropa, Dewan Uni Eropa, Komisi Eropa, Dewan Eropa, Bank Sentral Eropa, dan Mahkamah Eropa. Fungsi legislasi dijalankan oleh Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa, fungsi eksekutif dijalankan oleh Komisi Eropa dan secara terbatas oleh Dewan Eropa, serta penafsiran dan penerapan hukum dan perjanjian-perjanjian Uni Eropa dilakukan oleh Mahkamah Eropa.¹⁵³

Di tengah kesulitan ekonomi dan kerusuhan sosial yang melanda sejumlah negara anggotanya yang menguji fondasi regionalisme Uni Eropa karena negara anggota di Utara yang lebih kaya lebih mengedepankan perspektif nasionalisme ketika negara anggota di Selatan tenggelam dalam utang, pada tanggal 12 Oktober 2012 Uni Eropa ditetapkan sebagai peraih Hadiah Nobel Perdamaian 2012. Penghargaan tersebut diberikan atas upaya Uni Eropa mempromosikan perdamaian dan demokrasi di Eropa.¹⁵⁴

b. ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) atau Perbara (Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara)

Upaya paling awal untuk membentuk dan mengembangkan kerja sama di kawasan Asia adalah diselenggarakannya Konferensi Asia pada tanggal 23 Maret-2 April di New Delhi, India, yang dihadiri 18 negara termasuk tuan rumah, dan enam

¹⁵² Jimly Asshiddiqie, "Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan", dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ...*, *op. cit.*, hlm. 283.

¹⁵³ "Uni Eropa", http://id.wikipedia.org/Uni_eropa, diunduh pada tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:51 AM.

¹⁵⁴ Pamungkas Ayudhaning Dewanto, "Uni Eropa Di Titik Nadir", *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Oktober 2011, hlm. 6; dan "Hadiah Nobel Perdamaian 2012: Uni Eropa, Hadiah Dalam Krisis", *Harian Kompas*: Sabtu, 13 Oktober 2012, hlm. 16.

di antaranya adalah wakil dari Asia Tenggara, yaitu Myanmar, Indonesia, Malaya, Filipina, Thailand dan Vietnam. Setelah itu, pada bulan Mei 1950 diselenggarakan pertemuan *Asian Union* di Filipina yang dihadiri oleh tuan rumah Philipina, Australia, India, Indonesia, Muangthai, Pakistan, dan Srilanka. Kedua pertemuan tersebut lebih bersifat forum komunikasi, dan tidak membentuk organisasi regional.¹⁵⁵

Pada masa Perang Dingin, dalam rangka membendung komunisme di Asia Tenggara, pada tanggal 8 September dibentuk *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO) di Manila, Filipina, yang beranggotakan AS, Inggris, Perancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Philipina, dan Muangthai. Selanjutnya, atas inisiatif PM Malaysia Tengku Abdul Rahman, Malaysia, Muangthai, dan Philipina, pada tanggal 31 Juli 1961 mendirikan *Association of Southeast Asia* (ASA) di Bangkok, Muangthai. Munculnya perselisihan politik antara Malaysia dan Philipina dengan dimasukkannya Sabah yang terletak di Kalimantan Utara ke dalam Federasi Malaysia pada bulan September 1963, menyebabkan ASA lumpuh. Selanjutnya, pada bulan Agustus 1963, diselenggarakan pertemuan tingkat tinggi di Manila, Philipina, antara Presiden Indonesia Soekarno, PM Malaysia Tengku Abdul Rahman, dan Presiden Philipina Diosdado Macapagal, yang antara lain menyetujui untuk mengambil langkah-langkah permulaan menuju ke arah berdirinya sebuah organisasi kerja sama regional baru, yang kemudian dikenal dengan Maphilindo (Malaysia, Philipina, dan Indonesia).¹⁵⁶

Organisasi kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara berikutnya adalah *Association of Southeast Asian Nations/*

¹⁵⁵ A Kardiyat Wiharyanto, "Latar Belakang ...", dalam A Kardiyat Wiharyanto, *Sejarah ...*, op. cit., hlm. 151.

¹⁵⁶ *Ibid.*

ASEAN atau Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara/Perbara, yang dibentuk dengan penandatanganan Deklarasi Bangkok pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok, Muangthai, oleh Indonesia, Malaysia, Philipina, Singapura, dan Muangthai. Saat ini, anggota ASEAN berjumlah 10 negara yang berada di kawasan Asia Tenggara, dengan bergabungnya Brunei Darussalam pada tanggal 7 Januari 1984, Vietnam pada tanggal 28 Juli 1995, Laos dan Myanmar pada tanggal 23 Juli 1997, serta Kamboja pada tanggal 16 Desember 1998.¹⁵⁷

Pembentukan ASEAN dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah keamanan di kawasan Asia Tenggara, agar masing-masing negara anggota dapat mencapai pertumbuhan ekonomi. Kerja sama ASEAN dilakukan melalui *the Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality 1971* (ZOPFAN), *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976* (TAC), *the Declaration of ASEAN Concord 1976*, *the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone 1995*, *the Declaration of ASEAN Concord II 2003*.¹⁵⁸

Pada KTT XIII ASEAN yang diselenggarakan pada 20 November 2007 di Singapura, ditandatangani *the ASEAN Charter* (Piagam ASEAN) oleh 10 Kepala Negara ASEAN. Piagam ini mengubah ASEAN dari suatu asosiasi yang longgar menjadi organisasi berdasarkan hukum (*rules-based*), dan berorientasi pada kepentingan rakyat (*people-centered*). Indonesia telah meratifikasi Piagam ASEAN melalui UU No. 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of the Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-

¹⁵⁷ "Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara", http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perhimpunan_Bang..., diunduh pada tanggal 1 November 2012 pukul 11:45 AM; dan A Kardiya Wiharyanto, "Latar Belakang ...", dan "Kerja Sama ASEAN", *op. cit.*, hlm. 149 dan 177;

¹⁵⁸ "Diskusi ASEAN: Menuju Internasionalisme Asia Tenggara", *Harian Kompas*: Senin, 1 Oktober 2012, hlm. 10; dan Faustinus Andrea, "Tinjauan Perkembangan Regional dan Global: Tantangan Keamanan ASEAN Tahun 2015", *Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 4, Desember 2011, hlm. 509-525.

Bangsa Asia Tenggara), pada tanggal 6 November 2008.¹⁵⁹ Sejak ditandatanganinya Piagam ASEAN tersebut, kerja sama ASEAN berupaya mewujudkan kawasan yang stabil, sejahtera, dan sangat kompetitif. Sejalan dengan Piagam ASEAN tersebut di atas, pada KKT XVIII ASEAN yang diselenggarakan pada tanggal 7-8 Mei 2011 di Jakarta, niat untuk membentuk Masyarakat Ekonomi ASEAN pada tahun 2015 ditegaskan dalam *Chair Statement of the 18th ASEAN Summit*, yang diberi judul *ASEAN Community in a Global Community of Nations*.¹⁶⁰

Terakhir, pada pembukaan KTT XXI ASEAN pada tanggal 18 November 2012 yang diselenggarakan di Pnom Penh, Kamboja, dilakukan penandatanganan Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN (*The ASEAN Human Rights Declaration*) oleh 10 Pemimpin Negara Anggota ASEAN.¹⁶¹

4. Kebangkitan Asia

a. Kebangkitan Jepang

Jepang yang mengalami kekalahan pada Perang Dunia II (PD II) tumbuh menjadi kekuatan ekonomi kedua setelah AS, dan mampu menjadi penyeimbang kekuatan ekonomi-politik yang pada awalnya hanya didominasi oleh negara-negara adidaya (AS dan Uni Soviet).¹⁶² Selain itu, pasca PD II Jepang menjadi sekutu utama AS.¹⁶³

Kebangkitan Jepang pasca PD II tidak dapat dilepaskan dari Restorasi Meiji yang dilakukan pada tahun 1866-1869.

¹⁵⁹ "Menyambut Era Komunitas ASEAN 2015", *Harian Media Indonesia*: Rabu, 11 Mei 2011, hlm. 21.

¹⁶⁰ A Kardiyat Wiharyanto, "Kerja Sama ...", dalam A Kardiyat Wiharyanto, *op. cit.*, hlm. 199; dan "Four Asian Tigers", http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Four_Asian_Tiger..., diunduh pada tanggal 17 Oktober 2012 pukul 2:03 PM.

¹⁶¹ "ASEAN Dorong Pertumbuhan", *Harian Kompas*: Senin, 19 November 2012, hlm. 10.

¹⁶² Adriana Elisabeth *et al.*, (*Editor* : Ganewati Suryandari), "Tatanan ...", *ibid.*, hlm. 32.

¹⁶³ Helen Ishwara *dkk.*, "Abad Internasional: Dasa Warsa Kelima", Helen Ishwara *dkk.*, *op. cit.*, hlm. 66.

Diawali dengan dikembalikannya kekuasaan oleh diktator militer feodal *Keshogunan Tokugawa* yang telah memerintah Jepang selama 265 tahun (sejak 24 Maret 1603-9 November 1867) kepada Kaisar Komei, Kaisar Meiji yang naik tahta pada tanggal 3 Februari 1867 menggantikan ayahnya (yaitu Kaisar Komei yang wafat pada tanggal 30 Januari 1867), mencanangkan Restorasi Meiji pada tanggal 3 Januari 1869. Restorasi Meiji yang bertujuan menggabungkan “kemajuan Barat” dengan “nilai-nilai Timur tradisional” berhasil mengakselerasi industrialisasi di Jepang yang dijadikan modal untuk kebangkitan Jepang sebagai kekuatan militer pada tahun 1905, dengan slogan “Negara Makmur, Militer Kuat”. Pada masa Restorasi Meiji ini, secara perlahan feodalisme Jepang digantikan oleh sistem ekonomi pasar, dan menjadikan pendidikan sebagai ujung tombak reformasi dan modernisasi. Ditambah dengan karakteristik kepribadian Bangsa Jepang yang sangat dipengaruhi oleh spirit *Bushido*, dan filosofi Samurai yang sangat asketik, pekerja keras, berdisiplin tinggi, pantang menyerah, totalitas loyalitas pada Kaisar, serta menjunjung tinggi tradisi dan tata krama dalam kehidupan, maka Jepang tumbuh sebagai negara industri maju dan menjadi kekuatan ekonomi kedua di belakang AS pasca PD II.¹⁶⁴

b. *The Four Asian Tigers* atau *The Four Asian Dragons*

Selain Jepang yang pasca kekalahannya pada PD II berhasil bangkit dan menjadi negara industri dengan kekuatan ekonomi kedua di dunia setelah AS, antara 1960-1990 di kawasan Asia muncul *the Four Asian Tigers* atau *the Four Asian Dragons*, yang terdiri dari Hong Kong, Singapura, Korea Selatan, dan Taiwan. Keempat negara tersebut berhasil mencapai

¹⁶⁴ “Restorasi Meiji”, http://id.wikipedia.org/wiki/Restorasi_Meiji, diunduh pada Tanggal 20 Oktober 2012 Pukul 5:46 PM; dan “Reformasi Ala Reformasi Meiji”, <http://sejarah.kompasiana.com/2012/07/09/reformasi-ala-resto...>, diunduh pada Tanggal 20 Oktober 2012 Pukul 5:47 PM.

pertumbuhan ekonomi rata-rata 7% per tahun, dan menjadi negara industri.¹⁶⁵

c. Kebangkitan China

China, yang saat ini merupakan negara dengan kekuatan ekonomi terbesar kedua dunia setelah AS, terus tumbuh menjadi semakin besar. Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai 4,7 triliun \$, cadangan devisa 3,1 triliun \$, inflasi 7%, dan pertumbuhan ekonomi rata-rata 9,2% per tahun.¹⁶⁶ Kondisi ini sangat bertolak belakang dibandingkan dengan kondisi China pada tahun 1976 yang hancur lebur pada akhir Revolusi Kebudayaan Mao Zedong (1966-1976).

Perkembangan perekonomian China yang sangat menggembarakan tersebut, dimulai pada masa pemerintahan Deng Xiaoping yang memadukan komunisme dengan sistem ekonomi pasar atau sistem pasar bebas, memanfaatkan tenaga profesional, melakukan efisiensi di bidang industri, dan mengundang investor asing untuk menginvestasikan modalnya di China.¹⁶⁷ China, bersama Brasil, Rusia, India, dan Afrika Selatan (BRICS) adalah kisah sukses pertumbuhan ekonomi dan kisah penting abad ke XXI tentang pergeseran kekuatan dan kekuasaan negara-negara maju.¹⁶⁸

Konsep pembangunan ekonomi China dirumuskan dalam bentuk kesepakatan nasional yang diberi nama “Beijing Consensus” yang menghargai sepenuhnya kekuatan domestik, dan meliputi lima kebijakan, yaitu privatisasi, deregulasi, perdagangan bebas, liberalisasi, dan investasi asing.¹⁶⁹

¹⁶⁵ “Four Asian Tigers”, http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Four_Asian_Tiger... , *op. cit.*

¹⁶⁶ Makmur Keliat, “China Sebagai Ancaman?”, *Harian Kompas*: Rabu, 8 Agustus 2012, hlm. 7; dan Abun Sanda, “Perekonomian China: Kultur Kerja Keras”, *Harian Kompas*: 7 Juli 2012, hlm. 18.

¹⁶⁷ Abun Sanda, *ibid.*; dan Helen Ishwara *dkk*, “Abad XX Internasional: Dasawarsa Kesepuluh”, dalam Helen Ishwara *dkk*, *op. cit.*, hlm. 184.

¹⁶⁸ “Kebangkitan China Merah yang Tertunda?” *Harian Kompas*: Rabu, 11 Juli 2012, hlm. 10.

¹⁶⁹ Amich Alhumami, “Konsensus Beijing”, *Harian Kompas*: Sabtu, 26 Juli 2008, hlm. 7.

d. Kebangkitan India

India yang melaksanakan reformasi ekonomi dengan cara memadukan demokrasi dengan pertumbuhan ekonomi, mencatat perubahan yang mengesankan berupa pertumbuhan ekonomi yang semakin meningkat, yaitu dari 3,5% di tahun 1972-1982 menjadi 5,2% di tahun 1992, dan 65% di tahun 1992-2004. Diperkirakan 10 tahun ke depan akan menjadi rata-rata 8%, dan pada tahun 2032 ekonomi India akan menjadi lebih besar daripada Jepang.¹⁷⁰

Rahasia kemajuan India terletak pada kemampuan elite India untuk menghasilkan konsensus politik dalam mengatasi empat ketegangan, yaitu ketegangan yang muncul dari perjalanan sejarahnya sebagai negara jajahan dan kebutuhan untuk mendapatkan identitas sebagai bangsa, ketegangan yang lahir dari kebutuhan pelebagaan politik dengan realitas kemajemukan penduduknya, ketegangan yang lahir dari interaksi negara dengan pasar, dan ketegangan yang muncul dari kebutuhan untuk mengembangkan *soft power* versus *hard power* ketika berinteraksi dengan dunia luar.¹⁷¹

5. Kebangkitan Dunia Arab (*Arab Spring* atau *Jasmine Revolution*)

Perkembangan mutakhir yang sangat mengejutkan dunia internasional terjadi di penghujung tahun 2010. Serangkaian protes dan demonstrasi yang terjadi di Tunisia sejak tanggal 18 Desember 2010, telah menyebabkan terjadinya revolusi yang berhasil menggulingkan Presiden Tunisia Zine El Abidine Ben Ali, yang kabur ke Arab Saudi pada tanggal 14 Januari 2011. Keberhasilan revolusi Tunisia ini kemudian menjalar ke

¹⁷⁰ Makmur Keliat, "Kepemimpinan dan Kebangsaan: Beberapa Pelajaran Sederhana", dalam Revisond Baswir dkk (Editor: Hamdan Basyar dan Fredy BL. Tobing), *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi, dan Tantangan Globalisasi*, Yogyakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi)-Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 331-340.

¹⁷¹ Makmur Keliat, *ibid.*

Sudan, Mesir, Libya dan negara-negara lain di kawasan Arab. Di Mesir, Presiden Husni Mubarak terpaksa mengundurkan diri pada tanggal 11 Februari 2011. Sementara Presiden Libya, Muammar al-Gaddafi, yang menolak mengundurkan diri, akhirnya berhasil digulingkan dan terbunuh pada tanggal 20 Oktober 2011. Di Yordania, Raja Abdullah II akhirnya membubarkan pemerintahan di bawah PM Rifai. Hingga Bulan Oktober 2012, revolusi di negara-negara lain di kawasan Arab masih berlangsung.¹⁷²

Revolusi di Tunisia yang kemudian bagaikan efek domino, juga melanda negara-negara lain di kawasan Arab dan Afrika Utara tersebut, disebabkan oleh beberapa hal, yaitu rakyat di kawasan tersebut mempunyai budaya yang hampir sama; meskipun negaranya sudah merdeka, rakyat belum merasakan kemerdekaan dalam arti sebenarnya, karena penguasa menjadi diktator otoritarian; kemiskinan dan ketidakadilan yang dialami sebelum merdeka masih dirasakan padahal negaranya memiliki sumber daya alam berupa minyak, tingkat pengangguran masih tinggi, kaum terpelajar tidak dapat mempergunakan ijazahnya untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, penguasa tidak dapat memberikan harapan akan perubahan kehidupan tetapi malah mempertahankan *status quo*, serta tidak adanya regenerasi kepemimpinan yang efektif karena kebanyakan pemimpin berkuasa sangat lama, dan pergantian pemimpin dilakukan dengan cara kudeta yang membawa rakyat senantiasa dalam pertikaian politik.¹⁷³

¹⁷² "Kebangkitan Dunia Arab", http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Kebangkitan_dunia..., diunduh pada Tanggal 13 Oktober 2012 Pukul 5:42 PM; "Quo Vadis Revolusi di Suriah", *Harian Kompas*: Senin, 21 November 2011, hlm. 7; "Krisis Spiral: Mesir Berada di Titik Kritis", *Harian Kompas*: Jumat, 25 November 2011, hlm. 10; "Gelombang Protes Rakyat: Dunia Arab Terus Membara", *Harian Kompas*: Jumat, 25 November 2011, hlm. 10; "Tantangan Revolusi Mesir", *Harian Kompas*: Jumat, 25 November 2011, hlm. 7; dan Riza Sihbudi, "Indonesia dan Dinamika Politik Timur Tengah (Januari-November 2011)", *Jurnal Penelitian Politik*, LIPI, Vol. 8, No. 2, 2011, hlm. 231-232.

¹⁷³ Apriadi Tamburaka, "Revolusi ...", *op. cit.*, hlm. 9-16.

Revolusi yang terjadi di kawasan Arab tersebut mempergunakan teknik pemberontakan sipil dan dilakukan melalui protes, demonstrasi, dan serangan, serta kampanye yang memanfaatkan media sosial (seperti *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, dan *Skype*) dalam rangka mengorganisasi, berkomunikasi, dan meningkatkan kesadaran terhadap usaha-usaha pemerintah untuk melakukan tekanan dan penyensoran internet, dan mempergunakan slogan *Ash-sha'b yurid isqat an-nizam* atau “rakyat ingin menumbangkan rezim ini”, biasanya melakukan demonstrasi besar dan terorganisasi pada “Hari Kemarahan” yang biasanya jatuh pada Hari Jumat setelah Salat Jumat.¹⁷⁴

Revolusi Arab yang kemudian dikenal dengan Musim Semi Arab (*Arab Spring*) atau Revolusi Melati (*Jasmine Revolution*) tersebut, menurut para pengamat, terjadi di negara-negara Arab yang mayoritas penduduknya merupakan pengikut Aliran *Ahlussunah* (seperti Tunisia, Mesir, Libya, Yaman, dan Suriah), yang tradisi fikihnya melarang keras revolusi untuk melawan sebuah pemerintahan yang sah.¹⁷⁵ Selain itu, dari sebelas negara di kawasan Arab yang mengalami revolusi, delapan negara (yaitu Maroko, Bahrain, Oman, Jordania, Arab Saudi, Kuwait, Uni Emirat Arab, dan Qatar) yang secara kebetulan semuanya menerapkan sistem monarki hingga hari ini masih bertahan, sedangkan tiga negara (yaitu Tunisia, Mesir, dan Libya) yang secara kebetulan menerapkan sistem republik, tumbang karena revolusi Arab. Menurut Ibnu Burdah, masih bertahannya delapan negara dari Revolusi Arab dikarenakan sistem monarki lebih cocok diterapkan

¹⁷⁴ “Kebangkitan Dunia Arab”, http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Kebangkitan_dunia..., *op. cit.*; “*Quo Vadis* Revolusi Di Suriah”, *Harian Kompas*: Senin, 21 November 2011, hlm. 7; “Krisis Spiral: Mesir Berada di Titik Kritis”, *op. cit.*; “Gelombang Protes Rakyat: Dunia Arab Terus Membara”, *Harian Kompas*: Jumat, 25 November 2011, hlm. 10; “Tantangan Revolusi Mesir”, *Harian Kompas*: Jumat, 25 November 2011, hlm. 7; dan Riza Sihbudi, “Indonesia dan Dinamika Politik Timur Tengah (Januari-November 2011)”, *Jurnal Penelitian Politik*, LIPI, Vol. 8, No. 2, 2011, hlm. 231-232, *op. cit.*

¹⁷⁵ Hasbullah Satrawi, “Fikih Revolusi”, *Harian Kompas*: Sabtu, 3 Maret 2012, hlm. 7.

di kawasan Arab, adanya faktor ekonomi berupa uang dan minyak, serta karena adanya keyakinan bahwa penguasa adalah keturunan Nabi Muhammad SAW sehingga disegani. Mengenai tumbangnya tiga negara yang menerapkan sistem republik, menurut Ibnu Burdah, dikarenakan sistem republik adalah produk impor yang kehadirannya dipaksakan sehingga mudah runtuh.¹⁷⁶

Adanya dukungan AS dan negara-negara Barat lain terhadap Revolusi Arab seperti yang terjadi di Libya, di mana Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) melakukan operasi militer untuk melindungi warga sipil Libya, dikerahkannya Predator (pesawat tanpa awak) untuk memburu pasukan loyalis Gaddafi, dan pernyataan dukungan Presiden AS Barack Obama terhadap Revolusi Arab dalam pidato yang disampaikan pada Hari Kamis, 19 Mei 2011, sempat menimbulkan kecurigaan tentang kemungkinan adanya peran asing di balik bergulirnya Revolusi Arab, yang berhasil menjatuhkan sejumlah pemerintahan di kawasan Arab tersebut. Ada sejumlah pihak menyatakan bahwa hal tersebut dilakukan agar AS dan negara-negara Barat tidak kehilangan pengaruh di kawasan strategis Timur Tengah. Berdasar kebijakan klasik AS dan negara-negara Barat di Timur Tengah tentang adanya dua hal yang harus dilindungi, yaitu keamanan Israel dan minyak, serta melihat realitas bahwa selama ini ekspor minyak negara-negara Arab ke negara-negara Barat dilakukan dalam konteks transaksi dagang normal secara saling menguntungkan, yang menunjukkan bahwa dalam konteks minyak, AS dan negara-negara Barat memilih untuk tidak menguasai langsung sumur-sumur minyak seperti yang dilakukan pada masa lalu, tetapi lebih mementingkan terwujudnya dua hal, yaitu terjaminnya arus suplai ekspor minyak (dari Timur Tengah ke pasar Barat) tanpa kendala apapun dengan harga yang

¹⁷⁶ Ibnu Burdah, "Ketahanan Monarki-Monarki di Arab", *Harian Kompas*: Selasa, 1 November 2011, hlm. 6; dan Apriadi Tamburaka, "Revolusi Melanda Timur Tengah", dalam Apriadi Tamburaka, *Revolusi ...*, *op. cit.*, hlm. 9-16.

rasional, dan amannya sumur-sumur minyak dari kontrol atau pengaruh kekuatan regional atau internasional non-Barat, tampak bahwa dukungan AS dan negara-negara Barat terhadap Revolusi Arab lebih untuk kepentingan menjamin tetap terwujudnya kedua hal tersebut di atas, siapa pun yang nantinya berkuasa dan apapun bentuk pemerintahan baru di negara-negara yang terletak di kawasan Arab, meskipun hal tersebut sifatnya masih sangat spekulatif, mengingat penguasa-penguasa baru belum tentu bersedia menjalin hubungan istimewa dengan AS dan negara-negara Barat sebagaimana terjadi selama ini.¹⁷⁷

¹⁷⁷ "Timur Tengah: Nilai Strategis Minyak di Tengah Revolusi Arab", *Harian Kompas*: Selasa, 24 Mei 2011, hlm. 8; dan "Timur Tengah: Revolusi Arab Bisa Memudarkan Hegemoni AS di Belahan Dunia Arab", *Harian Kompas*: Selasa, 25 Oktober 2011, hlm. 10.

BAB VI

KEAMANAN GLOBAL

A. Perkembangan Mutakhir Konsep Keamanan

Sampai dengan masa PD II, pengertian keamanan selalu terkait erat dengan militer, oleh karena itu agar negara aman maka ia harus mempunyai kemampuan militer yang kuat atau bersekutu dengan negara lain yang mempunyai kekuatan militer yang kuat. Setelah berakhirnya Perang Dingin dan sejalan dengan bergulirnya globalisasi, telah terjadi perubahan terhadap definisi keamanan yang menunjuk pada ancaman yang bersifat ekspansif yang diakibatkan oleh kerusakan lingkungan, penyebaran penyakit, dan ancaman dari aktor-aktor nonnegara. Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan lingkungan hidup, bangkit menjadi isu-isu yang secara erat terkait dan mewarnai sektor keamanan. Akibatnya, tuntutan akan adanya rasa aman, tidak lagi hanya dipandang dari perspektif negara dalam arti negara harus dijaga keamanannya, tetapi juga harus dipandang dari perspektif individu karena adanya tuntutan rasa aman dari individu dalam negara. Konsep keamanan terfokus tidak hanya pada keamanan negara (*nation's security*), tetapi juga keamanan insani (*human security*).¹⁷⁸

Selain itu, dulu ancaman terhadap negara lebih bersifat simetrik, militeristik, dan tradisional yang bersifat *state centric* (*nation's security*) berupa ancaman militer dari negara lain, tetapi setelah Perang Dingin berakhir ancaman terhadap negara lebih bersifat asimetrik, multidimensi, nontradisional yang mengancam keamanan manusia (*human security*), di mana aktornya bisa

¹⁷⁸ Bambang Darmono *dkk.*, "Revolusi Paradigma Keamanan", dalam Bambang Darmono *dkk.*, *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan bagi Bangsa Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, 2010, hlm. 9-20.

merupakan negara (*state actor*) ataupun nonnegara (*non-state actor*) –yang bisa berupa organisasi-organisasi nonpemerintah (NGOs), perusahaan-perusahaan multinasional (MNCs), media massa internasional, organisasi-organisasi kriminal, kelompok-kelompok keagamaan, masyarakat diaspora internasional, individu-individu tertentu, dan terorisme internasional– dan disebabkan oleh faktor-faktor nonmiliter (politik, ekonomi, dan sosial-budaya) baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Dengan demikian, telah terjadi “revolusi paradigma” sektor keamanan karena dulu keamanan nasional lebih berorientasi kepada negara (*state centered security*), tetapi setelah Perang Dingin berakhir keamanan nasional lebih berorientasi kepada masyarakat (*people centered security*).¹⁷⁹

Dalam bahasa yang lebih sederhana dan lebih ringkas, Alan Collins menyatakan bahwa pasca Perang Dingin muncul keamanan nontradisional, yang merupakan perluasan dari keamanan tradisional yang masih menjadi isu utama. Perluasan tersebut mencakup keamanan lingkungan (yang berkaitan erat dengan kerusakan lingkungan hidup, perubahan iklim, kelangkaan sumber daya alam, dan konflik), dan keamanan ekonomi (yang berkaitan erat dengan akses terhadap sumber daya alam, keuangan dan pasar, serta upaya memelihara dan meningkatkan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran).¹⁸⁰ Bahkan, dewasa ini juga sudah mengalami perluasan lagi, yaitu juga mencakup keamanan manusia (berkaitan dengan terjadinya *transorganized crimes* atau *transnational crimes* seperti *piracy* atau pembajakan, terorisme internasional, perdagangan obat-obatan terlarang, dan *human trafficking* atau perdagangan manusia).¹⁸¹

¹⁷⁹ Bambang Darmono, *ibid.*; dan Muladi, “Ruang Lingkup Perkembangan Kejahatan Internasional”, Materi disampaikan dalam *Ceramah* di Universitas Semarang pada Tanggal 14 Februari 2012.

¹⁸⁰ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*, Singapura: ISEAS, 2003, p. 93-94, sebagaimana dikutip Bambang Cipto, “Isu-Isu Keamanan Non-Tradisional di Asia Tenggara Paska Perang Dingin”, dalam Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong terhadap Dinamika, Realitas, dan Masa Depan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 225-241.

¹⁸¹ Bambang Cipto, *ibid.*

Menghadapi kenyataan sifat kompleksitas ancaman yang semakin tinggi tersebut, maka berkembang konsep keamanan kolektif (*collective security*) dan keamanan komprehensif (*comprehensive security*) yang bertumpu pada kerja sama keamanan antarnegara. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat telah berkembangnya sifat, asal, dan jenis ancaman yang tidak mungkin ditanggulangi atau diselesaikan sendiri oleh suatu negara.¹⁸²

B. Terorisme

Terorisme yang merupakan salah satu bentuk *transorganized crimes* atau *transnational crimes* adalah suatu permasalahan yang serius dan sangat berbahaya bagi semua negara di dunia, karena berpotensi menimbulkan korban dan kerugian materi. Ada yang mengatakan bahwa teroris berbeda dari penjahat, karena teroris dimotivasi oleh “penyebab yang lebih tinggi”, karena teroris mendapat motivasi dari ideologi mereka. Dengan demikian, terorisme bisa dicegah apabila akar permasalahannya dibasmi. Berdasarkan sudut pandang pencegahan kejahatan situasional, tidak ada perbedaan esensial antara kejahatan dan terorisme. Salah satu karakteristik terorisme yang membedakannya dari kejahatan-kejahatan lain dan tingginya risiko terorisme adalah sebagian besar teroris bergantung pada publisitas untuk memperbesar efek dari serangan yang mereka lakukan.¹⁸³

Menurut Richard Clutterbuck, terorisme tumbuh dan berkembang karena didukung situasi di mana masyarakat tengah mengalami tekanan politik, ketidakadilan sosial, serta terdapat jurang pemisah yang dalam antara kaya dan miskin.¹⁸⁴

¹⁸² Bambang Darmono *dkk*, “Revolusi ...”, dalam Bambang Darmono *dkk*, *Keamanan ...*, *op. cit.*

¹⁸³ Graeme R. Newman dan Ronald V. Clarke, “Terorisme” dalam Mangai Natarajan, *Kejahatan dan Pengadilan Internasional*, Cetakan 1 (Diterjemahkan dari Mangai Natarajan, *International Crime and Justice*, NY: Cambridge University Press, 2011) (Penerjemah: Irfan M Zakie) (Penyunting: M. Rizal), Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015, hlm. 293- 294.

¹⁸⁴ Richard Clutterbuck, *Kidnap, Hijacking and Extortion*, UK: Macmillan Press, 1987 sebagaimana

Terorisme juga bisa muncul karena ketidakpuasan berlebihan terhadap kebijakan pemerintah, dan merasa dirugikan secara politik oleh pemerintah. Di Timur Tengah, terorisme tumbuh karena keberpihakan Amerika Serikat terhadap Israel dalam konflik Palestina. Selain itu, terorisme internasional bisa juga muncul karena sistem pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang diharapkan dapat menengahi masalah-masalah yang timbul, ternyata terlalu didominasi oleh kepentingan-kepentingan negara Barat, sehingga memiliki keberpihakan yang kuat pada negara-negara Barat.¹⁸⁵

Mengenai apa yang dimaksud dengan terorisme terdapat banyak definisi, dan hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat, karena definisi-definisi yang ada seringkali tidak cukup mewakili keberadaan teroris secara keseluruhan. Menurut Brian Jenkins, “terorisme adalah penggunaan atau ancaman penggunaan kekuatan dengan tujuan membuat perubahan politik.” Sementara FBI mendefinisikan terorisme sebagai, “penggunaan kekuatan yang melanggar hukum atau kekerasan terhadap orang-orang atau properti untuk mengintimidasi atau memaksa sebuah pemerintahan, populasi sipil, atau segmen lainnya, dengan tujuan sosial atau politik tertentu.”¹⁸⁶

Menurut Robertson, ada tiga ciri utama terorisme, yaitu penggunaan kekerasan, targetnya ialah orang-orang yang tidak bersalah, dan berusaha menarik perhatian atas tuntutan mereka.¹⁸⁷

dikutip Sukawarsini Djelantik, “Teroris Internasional: Aktor Bukan Negara dalam Hubungan Internasional” dalam Sukawarsini Djelantik, *Terorisme: Tinjauan Psiko-Politis, Peran Media, Kemiskinan, dan Keamanan Nasional*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010, hlm. 244.

¹⁸⁵ Sukawarsini Djelantik, *ibid.*, hlm. 244-245, dan 232.

¹⁸⁶ Brian Jenkins dan FBI sebagaimana dikutip Graeme R. Newman dan Ronald V. Clarke dalam *ibid.*, hlm. 292.

¹⁸⁷ Ann E. Robertson, *Terrorism and Global Security*, New York: Fact on File, Inc, 2007 sebagaimana dikutip Budi Winarno, “Terorisme Global” dalam Budi Winarno, *Dinamika Isu-Isu Global Kontemporer*, CAPS (Center of Academic Publishing Service), 2014, hlm. 173.

Taktik terorisme bukanlah hal baru, karena sudah dikenal sejak awal abad ke-48 Masehi, ketika sebuah sekte Yahudi bernama *Zealots* berkampanye melalui aksi terorisme untuk memaksa pemberontakan terhadap Bangsa Romawi di Judea.¹⁸⁸

Menjelang abad ke-21, terorisme telah menyebar luas ke seluruh dunia. Aktor dan aksi-aksi yang dilakukan telah menembus batas-batas negara, sehingga ada yang mengatakan bahwa terorisme memiliki dimensi internasional, transnasional, dan bahkan global. Kelahiran terorisme internasional dapat ditelusuri kembali pada aksi-aksi pembajakan pesawat pada akhir 1960-an. Aktivitas teroris digolongkan dalam kategori internasional, bila terjadi serangan secara langsung oleh suatu faksi atau golongan terhadap warga negara atau milik negara lain, adanya kerja sama internasional (terdapat sejumlah negara yang mengizinkan teroris mengikuti pelatihan di negara-negara tersebut), dan merupakan sarana perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan negara atau untuk kembali ke tanah air (misalnya Front Kemerdekaan Palestina).¹⁸⁹

Perjuangan terorisme menjadi sebuah fenomena transnasional (yang melibatkan individu-individu yang memiliki kewarganegaraan-kewarganegaraan yang berbeda-beda), dan bahkan dikaitkan dengan kemajuan globalisasi. Teroris transnasional beroperasi secara internasional dengan memiliki tujuan jangka panjang, seperti revolusi global, atau untuk mengubah tatanan dunia secara supranasional.¹⁹⁰ Terorisme Islamis yang muncul di akhir 70-an, yang juga merupakan terorisme transnasional muncul karena tiga hal, yaitu banyaknya negara Muslim yang mengalami krisis

¹⁸⁸ Sukawarsini Djelantik, "Terorisme: Suatu Pengantar" dalam Sukawarsini Djelantik, op. cit., hlm. 20.

¹⁸⁹ Sukawarsini Djelantik, "Teroris Internasional ..." dalam Sukawarsini Djelantik, *Terorisme ...*, *ibid.*, hlm. 235-237; dan Andrew Heywood, "Pengaruh Terorisme" dalam Andrew Heywood, *Politik Global* (Diterjemahkan dari Andrew Heywood, *Global Politics, Second Edition*, Palgrave Macmillan, 2014) (Penerjemah: Ahmad Lintong Lazuardi), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017, hlm. 528-531.

¹⁹⁰ Andrew Heywood, *ibid.*, hlm. 528-529, dan Sukawarsini Djelantik, *ibid.*, hlm. 237.

legitimasi pemerintahan, meluasnya pengaruh AS, dan terdapat pertumbuhan bentuk-bentuk fundamentalisme keagamaan dalam politik di banyak bagian dari dunia Islam.¹⁹¹

Terorisme modern terkadang digambarkan sebagai anak dari globalisasi. Hal ini disebabkan oleh tiga alasan, yaitu:¹⁹²

1. Meningkatnya aliran manusia, barang, uang, teknologi, dan ide-ide lintas batas secara umum lebih menguntungkan para pelaku nonnegara dan merugikan negara, dan kelompok-kelompok teroris terbukti sangat mampu memanfaatkan mobilitas yang sangat tinggi ini;
2. Meningkatnya aliran-aliran migrasi internasional juga ikut membantu mendukung kampanye-kampanye teroris; dan
3. Globalisasi memunculkan tekanan-tekanan yang berkontribusi pada meningkatnya militansi politik secara umum. Ini terjadi sebagai serangan balik terhadap globalisasi kebudayaan dan penyebaran barang-barang, ide-ide dan nilai-nilai Barat, atau ia merupakan konsekuensi dari ketidakseimbangan di dalam sistem kapitalis global yang memiskinkan dan mengacaukan wilayah-wilayah Selatan.

Terorisme internasional terdiri dari terorisme yang didukung oleh negara (*state terrorism*), yaitu aksi-aksi teroris yang diorganisasi, dikoordinasi dan didanai secara nasional dengan tokoh puncak adalah pemimpin negara, dan *non-state terrorism*, yaitu kelompok teroris yang berdiri sendiri dan tidak berkaitan dengan salah satu pemerintah negara tertentu, bahkan aksinya seringkali berlawanan dengan pemerintah. Selain itu, jika suatu negara mempergunakan tindakan koersif atau represif dalam menjalankan perang di luar negeri, misalnya penjajahan, aneksasi atau kolonisasi, maka negara tersebut juga bisa dikatakan telah melakukan terorisme.¹⁹³

¹⁹¹ Lebih lengkap dan mendalam baca Andrew Heywood, *ibid.*, hlm. 529-521.

¹⁹² Andrew Heywood, *ibid.*, hlm. 528-529.

¹⁹³ Sukawarsini Djelantik, *op. cit.*, hlm. 236.

BAB VII

GLOBALISASI DAN PERAN NEGARA BANGSA

A. Sejarah Perkembangan Globalisasi

Terlepas dari adanya berbagai pendapat mengenai kapan globalisasi mulai berlangsung, perjalanan sejarah manusia menunjukkan bahwa globalisasi ekonomi sudah dimulai pada abad XIX, sejalan dengan dilakukannya perjalanan keliling dunia oleh para petualang dan pedagang Eropa yang membuktikan bahwa bumi itu bulat. Perjalanan pertama keliling dunia untuk pertama kalinya dilakukan oleh ekspedisi Magellan, yang melakukan perjalanan selama tiga tahun dan baru kembali ke Kota Seville di Spanyol pada bulan September 1522.¹⁹⁴

Sejalan dengan penjelajahan dunia yang dilakukan oleh para petualang dan pedagang Eropa tersebut, maka perdagangan dan perekonomian dunia saat itu sudah terbuka dan dikuasai oleh pedagang Eropa. Terjadi monopoli dalam perdagangan, baik melalui diplomasi maupun peperangan. Sejumlah kerajaan di kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin menjadi daerah jajahan. Dengan demikian, penguasaan pasar dilakukan melalui penguasaan secara fisik. Pada abad XIX atau lebih tepatnya sekitar tahun 1700-1870-an itu, selain negara-negara Eropa Barat (seperti Spanyol, Portugis, Inggris, dan Belanda) yang telah mengakumulasi kekayaan dan kekuasaan yang tidak ada bandingannya, China, India, dan

¹⁹⁴ Anthony Giddens, sebagaimana dikutip Tadjuddin Noer Effendi, "Globalisasi dan Kemiskinan", *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik*, Volume 7, No. 2, Nopember 2003, hlm. 143; dan Budi Winarno, "Globalisasi: Sebuah Pengantar Konseptual", dalam Budi Winarno, *Globalisasi Wujud Imperialisme Baru: Peran Negara Dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Tajidu Press, 2005, hlm. 51.

Kerajaan Ottoman menjadi aktor-aktor ekonomi dan politik yang seimbang.¹⁹⁵

Dampak dari terjadinya PD I (1914-1918), *great depression* (zaman malaise) pada tahun 1930, dan gelombang nasionalisme yang melanda negara-negara Dunia Ketiga mulai menggerogoti kekuasaan negara-negara Eropa Barat.¹⁹⁶ Kekuatan ekonomi politik dunia yang beralih ke Amerika Serikat dan Uni Soviet pasca PD II pada akhirnya benar-benar berada dalam genggaman AS pasca berakhirnya Perang Dingin antara AS dengan Uni Soviet pada sekitar tahun 1991. Polarisasi dunia yang berubah menjadi unipolar tersebut, akhirnya berubah menjadi multipolar bersamaan munculnya Jepang sebagai kekuatan ekonomi kedua setelah AS pasca PD II, yang kemudian diikuti oleh sejumlah negara, antara lain China (pasca Revolusi Kebudayaan) dan India yang menunjukkan kebangkitan Asia.

Proses globalisasi abad XXI mulai berlangsung pada masa Perang Dingin. Globalisasi yang disebabkan oleh terjadinya Revolusi Tiga T (yaitu Transportasi, Telekomunikasi, dan Turisme) tersebut, telah menyebabkan dunia seolah menjadi makin kecil dan tanpa batas,¹⁹⁷ sehingga segala sesuatu yang terjadi di suatu negara akan memengaruhi negara lain, dan muncul saling ketergantungan antar negara-negara di dunia. Dalam penguasaan pasar dan perdagangan, globalisasi abad XXI ini mempergunakan instrumen politik, budaya, dan teknologi.¹⁹⁸

Sementara itu, dapat diketahui bahwa sejarah pengaturan ekonomi dan perdagangan dunia ternyata telah dimulai sejak

¹⁹⁵ Tadjuddin Noer Effendi, *ibid.*; dan Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 51-52.

¹⁹⁶ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 52.

¹⁹⁷ Dorodjatun Kuntjoro Jakti, sebagaimana dikutip Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Marco P. Sumampouw, "Globalisasi, Ancaman atau Peluang", dalam Emil Salim *dkk* (Penyunting: Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Marco P. Sumampouw), *Manajemen dalam Era Globalisasi*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1997, hlm. 153.

¹⁹⁸ Tadjuddin Noer Effendi, "Globalisasi dan Kemiskinan", *op. cit.*, hlm. 143.

diselenggarakannya perundingan di *Bretton Woods* (AS) pada bulan Juli 1944, yang dihadiri oleh 44 negara, di mana dibicarakan kemungkinan untuk menata sebuah dunia yang damai serta bebas dari kemiskinan dan perang antarsesama manusia. Dalam pertemuan tersebut, negara-negara yang hadir berusaha menciptakan seperangkat aturan untuk mengelola ekonomi internasional, dan disepakati bahwa sistem terbuka akan memaksimalkan kemakmuran ekonomi dan akan meningkatkan kemungkinan bagi terciptanya perdamaian. Agar maksud tersebut tercapai, maka dibentuk dua lembaga keuangan untuk memecahkan masalah-masalah pembangunan di dunia guna menghapuskan kemiskinan dan perang. Kedua lembaga keuangan tersebut adalah *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) yang kemudian dikenal sebagai *World Bank* (Bank Dunia), dan *International Monetary Fund* (IMF).¹⁹⁹

Dalam perkembangan selanjutnya, *World Bank* dan IMF ditambah *World Trade Organization* atau WTO (yang didirikan pada tahun 1995 untuk menggantikan *General Agreement on Tariff and Trade* atau GATT yang didirikan pada tahun 1947), menjadi tiga institusi yang menjadi pilar penopang globalisasi. Dengan demikian, *Bretton Woods System* menjadi pangkal tolak liberalisasi ekonomi dan perdagangan bebas. Menurut John Williamson, ketiga institusi tersebut mempunyai kesamaan pandangan mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan untuk negara-negara berkembang yang sedang dilanda krisis ekonomi, yang disebut dengan *Washington Consensus*, yang terdiri dari:

1. Perdagangan bebas;
2. Liberalisasi pasar modal;
3. Nilai tukar mengambang;

¹⁹⁹ Arief Budiman, "Penutup: Mencari Model Pembangunan Baru", dalam Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, *op. cit.*, hlm. 116; dan Budi Winarno, "Globalisasi dan Kebangkitan Neoliberalisme", dalam Budi Winarno, *op. cit.*, hlm. 78-83.

4. Angka bunga ditentukan pasar;
5. Deregulasi pasar;
6. Transfer aset dari sektor publik ke sektor swasta;
7. Fokus ketat dalam pengeluaran publik pada berbagai target pembangunan sosial;
8. Perlindungan Hak Milik dan Hak Cipta.²⁰⁰

Washington Consensus tersebut dimaksudkan, “untuk menghancurkan seluruh rintangan nasional terhadap perdagangan, mengakhiri proteksionisme, memperluas pasar dan zona bebas, dan memungkinkan mengalirnya modal ke mana saja dengan kendala dan regulasi minimal,” dan dipergunakan sebagai cara agar seluruh ekonomi nasional terintegrasi dalam satu sistem pasar bebas tunggal. Negara-negara di dunia diarahkan agar percaya bahwa globalisasi menjanjikan masa depan yang lebih baik.²⁰¹

Dengan kalimat lain, Scholte menyatakan bahwa globalisasi ekonomi bukanlah hal yang sama sekali baru karena presedennya pada masa lalu sudah ada. Apa yang saat ini terjadi hanyalah skalanya yang lebih besar, dengan akselerasi yang semakin cepat, disebabkan oleh aktivitas dan fungsi negara yang semakin kompleks, dan munculnya aktor-aktor nonnegara dalam percaturan ekonomi politik internasional. Sampai abad XVIII, globalisasi ekonomi masih berupa ide-ide lepas yang belum didukung oleh hubungan aktor yang nyata. Ciri utama globalisasi ekonomi abad XVIII adalah perkembangan kapitalisme melalui kegiatan perdagangan dan transaksi keuangan, tetapi belum sepenuhnya terjadi pada skala dunia. Globalisasi ekonomi mulai mengalami akselerasi yang sangat cepat sejak tahun 1960 hingga sekarang. Paul Hirst

²⁰⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus, sebagaimana dikutip Mohammad Amien Rais, “Globalisasi Makin Layu”, dalam Mohammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia!*, Yogyakarta: PPSK Press, 2008, hlm. 15; dan Budi Winarno, “Globalisasi ...”, *ibid.*, hlm. 78.

²⁰¹ Mohammad Amien Rais, *ibid.*, hlm. 16.

dan Grahame Thomson sependapat dengan Scholte mengenai penetapan tahun 1960 sebagai titik awal globalisasi ekonomi.²⁰²

Menurut John Braithwaite dan Peter Drahos, globalisasi ekonomi pada masa lalu lahir dengan kekerasan dalam alam kolonialisme, sedangkan globalisasi pada masa kini berkembang dengan jalan damai melalui perundingan dan perjanjian internasional.²⁰³

Dalam rangka mencapai masa depan yang lebih baik berupa terciptanya pemerintahan yang sehat dan bebas dari utang (*debt-free governments*), para sponsor globalisasi memberikan janji-janji globalisasi sebagai berikut:²⁰⁴

1. Kekuasaan negara bangsa (*nation state*) semakin redup;
2. Negara bangsa semacam itu mungkin segera gulung tikar;
3. Di masa depan kekuasaan terletak pada pasar global;
4. Yang membentuk peristiwa-peristiwa dalam masyarakat adalah ekonomi, bukan politik dan militer;
5. Bila dibiarkan berjalan bebas maka pasar ekonomi global akan mencapai keseimbangan ekonomi internasional;
6. Siklus *boom and bust* yang merupakan masalah abadi akan berakhir;
7. Pasar bebas akan mendorong gelombang dagang yang pada gilirannya akan mengangkat pertumbuhan ekonomi dunia yang besar;
8. Gelombang besar itu akan mengangkat seluruh kapal ekonomi, baik di negara kaya maupun di negara miskin;

²⁰² Lihat: Aleksius Jemadu, "Globalisasi Ekonomi, Politik Global dan Indonesia", dalam Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, *op. cit.*, hlm. 240-242.

²⁰³ John Braithwaite dan Peter Drahos, *Global Business Regulation*, New York: Cambridge University Press, 2000, p. 24-31, sebagaimana dikutip Erman Rajaguguk, "Globalisasi Hukum dan Kemajuan Teknologi: Implikasinya bagi Pendidikan Hukum dan Pembangunan Hukum Indonesia", dalam Erman Rajaguguk, *Nyanyi Sunyi Kemerdekaan: Menuju Indonesia Negara Hukum Demokratis*, Cetakan 1, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006, hlm. 236-248.

²⁰⁴ Mohammad Amien Rais, *op. cit.*, hlm. 17-18.

9. Kemakmuran yang diraih akan menggeser kediktatoran dan menggantinya dengan demokrasi;
10. Demokrasi baru itu akan melenyapkan nasionalisme picik, rasisme yang tidak bertanggung jawab, dan kekerasan politik;
11. Di bidang ekonomi, pertumbuhan pasar yang dahsyat memerlukan kehadiran berbagai korporasi yang lebih besar;
12. Korporasi yang begitu besar tidak memungkinkan terjadinya kebangkrutan tetapi justru menjamin stabilitas nasional;
13. Para tokoh korporasi transnasional akan memegang kepemimpinan peradaban karena penguasaannya atas pasar; dan
14. Akhirnya berbagai korporasi dunia tersebut akan menjadi semacam negara, dan tatanan kehebatan dominasinya tidak mudah dimasuki prasangka-prasangka politik lokal.

Kenyataannya impian globalisasi tidak terbukti. Keyakinan bahwa globalisasi ekonomi akan mendorong kemakmuran, dan dengan demikian demokrasi tidak menjadi kenyataan dalam praktik.²⁰⁵ Globalisasi telah melahirkan kesenjangan negara kaya dan negara miskin, menciptakan sistem ekonomi yang eksploitatif, dan cenderung menghilangkan kedaulatan negara-negara yang lemah pertahanan nasionalnya.²⁰⁶ Selain itu, globalisasi juga membawa dampak negatif lain berupa kerusakan lingkungan hidup, tidak mengangkat harkat dan martabat orang miskin, dan menimbulkan kesenjangan.²⁰⁷

Menurut Joseph Stiglitz (mantan Wakil Presiden *World Bank*, dan penerima Hadiah Nobel di bidang Ekonomi pada tahun 2001), terdapat lima kelemahan kunci yang menjadi sebab mengapa

²⁰⁵ Puji Rianto, "Globalisasi, Liberalisasi Ekonomi, dan Krisis Demokrasi", dalam Nanang Pamuji Mugasejati dan Ucu Martanto (*Editor*), *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*, Yogyakarta: Fisipol UGM, 2006, hlm. 63.

²⁰⁶ Mohammad Amien Rais, "Globalisasi ... ", *op. cit.*, hlm. 28.

²⁰⁷ John Cavanagh dan Jerry Manders, sebagaimana dikutip Aleksius Jemadu, *op. cit.*, hlm. 251-252.

globalisasi tidak dapat memberikan manfaat bagi kebanyakan penduduk dunia. Kelima kelemahan kunci tersebut adalah:

1. Aturan main yang ada tidak *fair*, dan dirancang supaya menguntungkan negara-negara kaya dan korporasi;
2. Globalisasi mengunggulkan nilai-nilai material di atas nilai lainnya sehingga tidak ada perhatian terhadap lingkungan hidup;
3. Aturan perdagangan dunia cenderung menenggelamkan kedaulatan negara-negara miskin;
4. Pertumbuhan ekonomi berdasar hukum-hukum pasar hanya menguntungkan sebagian orang dan memperlebar kesenjangan; dan
5. Model atau resep Amerika yang dipaksakan atas negara-negara miskin cenderung merusak dan menimbulkan kebencian atau perlawanan.²⁰⁸

Hal-hal tersebut di atas seperti membuktikan pendapat Thomas L. Friedman yang menyatakan bahwa kesenjangan antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang sebenarnya merupakan jebakan negara-negara maju untuk menjaga jarak keterbelakangan peradaban, yang disebut *The Pentagon Trap*. Secara singkat dapat dikatakan bahwa *The Pentagon Trap* adalah, “jebakan segi lima yang dibuat oleh negara-negara maju, khususnya AS, agar negara-negara miskin atau negara-negara berkembang tetap dalam kondisi stagnan dan tetap menjadi bagian pinggiran dan bergantung pada negara-negara maju dan kaya.” Lima jebakan tersebut adalah liberalisasi perdagangan dan investasi dunia, demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan hak paten.²⁰⁹

²⁰⁸ Paul Kingsnorth, <http://www.arlindo-correia.com/041006.html>, sebagaimana dikutip Mohammad Amien Rais, “Kritik Tajam dari Dalam”, dalam Mohammad Amien Rais, *Agenda ...*, *op. cit.*, hlm. 40.

²⁰⁹ Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York: Anchor Book, 2000, p. 10, sebagaimana dikutip Riant Nugroho D., “*Pentagon Trap*”, dalam Riant Nugroho D., *Reinventing Indonesia: Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2001, hlm. 25-45.

Menurut Robert A. Isaak, globalisasi hanya menciptakan jurang yang semakin lebar antara negara kaya dan negara miskin, dan peraturan-peraturan yang menjadi dasar globalisasi sengaja dipertahankan agar struktur ekonomi politik internasional tidak mengalami perubahan yang signifikan, sehingga jurang yang ada antara negara kaya dengan negara miskin semakin lebar.²¹⁰

Menyikapi kenyataan tersebut, maka menarik untuk mencermati tulisan Mohammad Amien Rais yang menyatakan, adanya mimpi dari kalangan elite AS agar AS dapat meraih supremasi, dan dominasi atau hegemoni dunia dalam orde dunia baru yang dibangun pasca berakhirnya Perang Dingin yang diikuti runtuhnya Uni Soviet. Ideologi imperium AS tersebut meyakini keunggulan dan kehebatan AS, sehingga mereka berpendapat bahwa apa yang terbaik buat AS juga terbaik buat bangsa-bangsa lain. Oleh karena itu, "Dunia harus mengikuti Amerika."²¹¹

B. Pengertian dan Ciri Utama Globalisasi

Fenomena globalisasi sebenarnya sudah muncul pada abad XIX, tetapi istilah globalisasi sendiri termasuk terminologi baru.²¹² Setelah berakhirnya Perang Dingin, istilah globalisasi yang muncul bersamaan dengan kebangkitan kembali neoliberalisme itu, mulai banyak dibicarakan orang namun sejauh ini tidak ada kesepakatan mengenai pengertian istilah globalisasi tersebut, sehingga terdapat sejumlah pengertian globalisasi sebagaimana diutarakan berikut ini. Menurut Robertson, globalisasi adalah, "pemadatan dunia dan intensifikasi kesadaran dunia sebagai satu keseluruhan," sementara Anthony Giddens menyebut globalisasi sebagai, "intensifikasi relasi-relasi sosial seluas dunia yang menghubungkan lokalitas-

²¹⁰ Lihat: Aleksius Jemadu, *op. cit.*, hlm. 249.

²¹¹ Mohammad Amien Rais, "Globalisasi ... ", *op. cit.*, hlm. 26-27.

²¹² Anthony Giddens sebagaimana dikutip oleh Tadjuddin Noer Effendi, "Globalisasi dan ... ", *op. cit.*, hlm. 143.

lokalitas berjauhan sedemikian rupa sehingga peristiwa di satu tempat ditentukan oleh peristiwa lain yang terjadi bermil-mil jauhnya dari situ dan sebaliknya,” atau “sebuah proses sosial yang mengglobal.” Selain itu ada juga pendapat dari Keohane dan Nye, yang menganggap globalisasi sebagai, “meningkatnya jejaring interdependensi antarumat manusia pada tataran benua-benua,” dan pendapat lain yang menyebutkan bahwa globalisasi adalah *a stage of capitalism* atau *late modernity* atau *a new way of thinking*, tanpa memberikan gambaran secara spesifik apa isi jargon tersebut, atau, “sebuah proses menjadi global,” sebagaimana dikemukakan oleh Archer.²¹³ Selain itu, ada juga Khor yang menyebut globalisasi sebagai, “proses integrasi dunia disertai dengan ekspansi pasar (barang dan uang) yang di dalamnya mengandung banyak implikasi bagi kehidupan manusia,” dan pendapat Baylis dan Smith yang menyatakan bahwa globalisasi sebagai, “suatu proses meningkatnya keterkaitan antarmasyarakat sehingga satu peristiwa yang terjadi di wilayah tertentu semakin lama akan kian berpengaruh terhadap manusia dan masyarakat yang hidup di bagian lain di muka bumi ini.”²¹⁴

Meskipun tidak ada definisi tunggal, namun menurut Scholte, secara umum ada lima kategori besar definisi globalisasi, yaitu: (i) globalisasi adalah internasionalisasi (karena dilihat sebagai kegiatan antarnegara yang melampaui batas wilayah masing-masing sehingga terjadi saling ketergantungan); (ii) globalisasi adalah liberalisasi (karena terjadinya pemusnahan berbagai restriksi politik sehingga ekonomi dunia menjadi lebih terbuka dan tanpa batas); (iii) globalisasi adalah universalisasi informasi,

²¹³ Nanang Pamuji Mugasejati dan Ucu Martanto, “Pendahuluan”, dalam Nanang Pamuji Mugasejati dan Ucu Martanto (*Editor*), *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*, *op. cit.*, hlm. 1-2, dan 119; dan Poppy S. Winanti, “*Developmental State* dan Tantangan Globalisasi: Studi Kasus Korea Selatan”, *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik*, Volume 7, No. 2, Nopember 2003, hlm. 180.

²¹⁴ Khor sebagaimana dikutip Tadjuddin Noer Effendi, *op. cit.*, hlm. 141.

komunikasi, transportasi dan kegiatan masyarakat lainnya; (iv) globalisasi adalah westernisasi atau modernisasi atau amerikanisasi karena merebaknya struktur modernitas barat seperti kapitalisme, rasionalisme dan sebagainya ke seluruh penjuru dunia; dan (v) globalisasi adalah deteritorialisasi atau superteritorialisasi karena ruang sosial tidak lagi dipetakan berdasarkan peta teritorial, jarak, dan batas teritorial,²¹⁵ serta adanya dimensi lintas negara yang terkandung dalam globalisasi, sebagaimana dinyatakan oleh Holm dan Sorensen,²¹⁶ dan menurut Nanang Pamuji Mugasejati dan Ucu Martanto, globalisasi merupakan serangkaian proses yang kompleks yang kadang-kadang berlangsung dalam wujud yang kontradiktif atau bertentangan satu sama lain, yang mengandung kesalinghubungan, integrasi, dan kesalingterkaitan sehingga bisa menimbulkan efek domino bagi negara-negara di kawasan lain, sebagaimana dikemukakan oleh Budi Winarno.²¹⁷ Dengan adanya globalisasi, masyarakat dunia hidup dalam suatu era di mana sebagian besar kehidupan mereka sangat ditentukan oleh proses-proses global, yang memunculkan masyarakat global, yaitu suatu dunia yang terintegrasi secara fisik dan melampaui batas-batas negara, di mana sistem ekonomi atau sistem moneter negara-negara saling tergantung satu sama lain.²¹⁸

Sebagai akibat dari kesalinghubungan, integrasi dan kesalingterkaitan tersebut, maka terjadi peningkatan konsentrasi dan monopoli berbagai sumber daya dan kekuatan ekonomi oleh perusahaan-perusahaan transnasional (*Transnational Corporations/TNCs*) atau multinasional (*Multinational Corporations/MNCs*)

²¹⁵ Scholte sebagaimana dikutip Tadjuddin Noer Effendi, *ibid.*, hlm. 2-5; dan Mohammad Amien Rais, "Globalisasi Makin Layu", dalam Mohammad Amien Rais, *Agenda ...*, *op. cit.*, hlm. 13-14.

²¹⁶ Holm dan Sorensen sebagaimana dikutip Poppy S. Winanti, "*Developmental ...*", *op. cit.*, hlm. 119.

²¹⁷ Nanang Pamuji Mugasejati dan Ucu Martanto, "Pendahuluan", *op. cit.*, hlm. 5; dan Budi Winarno, "Globalisasi: Sebuah Pengantar Konseptual", dalam Budi Winarno (Penyunting: Okkie F. Muttaqie), *Globalisasi ...*, *op. cit.*, hlm. 39-40.

²¹⁸ Budi Winarno, "Globalisasi ...", *ibid.*

dan lembaga keuangan atau ekonomi global; dan terjadi globalisasi dalam kebijakan dan mekanisme pembuatan kebijakan nasional (yang meliputi bidang sosial, ekonomi, budaya, dan teknologi), yang menurut Martin Khor merupakan ciri utama globalisasi.²¹⁹

Selain itu, dengan adanya globalisasi di mana batas-batas negara bangsa tidak lagi relevan untuk dibicarakan, maka banyak persoalan saat ini yang tidak dapat dipahami dengan memadai hanya pada tingkat negara bangsa, namun harus dipahami dalam tingkat global, di mana selain negara bangsa terdapat perusahaan-perusahaan transnasional (*Transnational Corporations* atau TNCs) atau multinasional (*Multinational Corporations* atau MNCs), lembaga-lembaga ekonomi dan keuangan global, dan budaya global yang juga ikut berperan.²²⁰

C. Implikasi dan Dampak Globalisasi

Sebagai implikasi dari berlangsungnya globalisasi adalah munculnya saling ketergantungan dalam hampir seluruh bidang kehidupan dalam hubungan antarnegara bangsa (*nation states*) dan hubungan transnasional (*transnational relations*).²²¹

Menurut Robert Gilpin, globalisasi membawa dampak negatif karena seiring dengan berlangsungnya proses globalisasi telah terjadi ketidakmerataan distribusi pendapatan di antara negara bangsa, meluasnya tingkat pengangguran, terjadi degradasi lingkungan serta hancurnya perekonomian banyak negara sebagai akibat tidak adanya regulasi mengenai aliran modal global,²²² sehingga hampir tidak ada satu pun negara Dunia Ketiga yang dapat mengambil keuntungan dari proses globalisasi.²²³ Beberapa hasil penelitian

²¹⁹ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 42-43.

²²⁰ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 37-38.

²²¹ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 36.

²²² Robert Gilpin sebagaimana dikutip Budi Winarno, "Pendahuluan", *ibid.*, hlm. 20-21.

²²³ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 23.

menunjukkan bahwa seiring terjadinya globalisasi ternyata tingkat pendapatan masyarakat di negara-negara berkembang mengalami penurunan dua kali lebih rendah dibandingkan era tahun 1970-an, dan kemiskinan dunia meningkat.²²⁴

Dalam globalisasi di mana dunia “dipaksa” berkompetisi secara bebas tanpa ada kompensasi bagi yang lemah,²²⁵ yang sudah barang tentu hanya menguntungkan pihak yang kuat dan tentu saja merugikan pihak yang lemah. Selain itu kompetisi tidak berjalan dengan *fair* karena kecurangan yang dilakukan oleh pihak yang kuat. Sebagai contoh adalah tindakan yang dilakukan oleh negara-negara maju seperti AS, Inggris, Perancis, Jepang, dan Kanada yang memberikan subsidi sehingga produk pertanian mereka tidak dapat ditembus oleh produk pertanian dari negara-negara berkembang.²²⁶

Dampak negatif globalisasi membuktikan bahwa impian globalisasi tidak terbukti, karena perdagangan bebas pada akhirnya hanya menguntungkan negara-negara maju dan kaya, serta kesenjangan dan kemiskinan yang diharapkan akan berkurang karena terjadinya pertumbuhan ekonomi sebagai akibat integrasi ekonomi dunia masih tetap ada, karena globalisasi pada hakikatnya adalah imperialisme ekonomi sebagaimana dikatakan oleh Henry Veltmeyer, atau neokolonialisme sebagaimana dikatakan oleh Mahathir Mohammad.²²⁷ Menurut Mohammad Amien Rais, imperialisme dan kolonialisme tempo dulu mempunyai tiga ciri, yaitu ada kesenjangan kemakmuran antara negara penjajah dan negara terjajah, hubungan antara penjajah dan yang dijajah adalah hubungan yang bersifat menindas (eksploitatif), dan negara

²²⁴ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontent*, Allen Lane: The Penguin Press, 2002, p. 25, sebagaimana dikutip Budi Winarno, “Catatan Penutup”, *ibid.*, hlm. 225.

²²⁵ Budi Winarno, “Pendahuluan”, *ibid.*, hlm. 19.

²²⁶ Mohammad Amien Rais, “Globalisasi Makin Layu”, dalam Mohammad Amien Rais, *Agenda ...*, *op. cit.*, hlm. 25.

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 18 dan 24.

terjajah, sebagai pihak yang lemah, kehilangan kedaulatan dalam arti luas. Ketiga ciri tersebut saat ini tampak dalam hubungan antara negara-negara kuat, maju, dan kaya dengan negara-negara berkembang yang miskin dalam proses globalisasi atau perdagangan bebas.²²⁸

Namun demikian, selain dampak negatif globalisasi sebagaimana diutarakan di atas, ada kenyataan yang tidak dapat dibantah berupa adanya beberapa negara berkembang yang tadinya tergolong sebagai negara miskin sekarang telah berubah menjadi kekuatan ekonomi dunia yang diperhitungkan oleh negara-negara industri maju. Sebagai contoh adalah China dan India yang berhasil membebaskan rakyatnya dari kemiskinan karena pemerintahnya mampu menangkap peluang yang ditawarkan oleh globalisasi dan merumuskan kebijakan ekonomi yang tepat untuk meraih peluang tersebut.²²⁹

D. Peran Negara Bangsa pada Era Global

Globalisasi yang dilatarbelakangi oleh kemajuan teknologi di bidang telekomunikasi, transportasi, dan informasi yang muncul bersamaan dengan neoliberalisme yang mengagungkan mekanisme pasar, telah menyebabkan terjadinya perubahan atas paradigma dalam pembangunan dari *state-led development* di mana negara memegang peran utama dalam proses pembangunan, menjadi *market-driven development* yang meniadakan peran negara dalam pembangunan karena pembangunan digerakkan oleh pasar. Perubahan paradigma dalam pembangunan ini pada gilirannya menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana peran negara bangsa pada era global.

²²⁸ *Ibid.*, hlm 21.

²²⁹ Aleksius Jemadu, "Globalisasi ...", dalam Aleksius Jemadu, *Politik Global ...*, *op. cit.*, hlm. 248.

Hingga saat ini terdapat berbagai pendapat mengenai peran negara bangsa pada era global:

1. Robert Gilpin dengan pendekatan *state centric*-nya menyatakan bahwa eksistensi negara masih tetap relevan, dan negara akan menjadi aktor penting dan dominan dalam percaturan nasional, regional, dan global. Menurut Gilpin, munculnya regionalisme ekonomi (*economic regionalism*) yang merupakan bentuk perlawanan terhadap globalisasi yang menuntut pasar terbuka, merupakan manifestasi dari upaya negara bangsa dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Dengan demikian, sekalipun hal tersebut merupakan paradoks dalam globalisasi, tetapi menjadi bukti bagi menguatnya peran negara pada era global. Sebagaimana diketahui bahwa regionalisme ekonomi muncul karena negara-negara Eropa ketakutan terhadap dominasi perusahaan-perusahaan AS. Gabungan negara-negara bangsa dalam organisasi regional dapat menaikkan posisi tawar (*bargaining position*) negara bangsa untuk menyuarakan kepentingan mereka dalam bidang ekonomi, politik, dan sosial.²³⁰ Bersama dengan Morgenthau, Gilpin berpendapat bahwa politik internasional yang dilakukan oleh negara bangsa merupakan cermin perjuangan dari negara-negara bangsa untuk meraih kekuasaan (*struggle for power*);²³¹
2. Dalam pandangan kaum hiperglobalis, dalam globalisasi ekonomi yang membawa serta gejala “denasionalisasi” ekonomi melalui pendirian jaringan-jaringan produksi, perdagangan, dan keuangan transnasional, “negara tradisional telah menjadi tidak relevan lagi.” Menurut Kenichi Ohmae, dalam “dunia

²³⁰ Dian Rositawati, “Kedaulatan Negara dalam Pembentukan Hukum di Era Globalisasi”, dalam Sulistyowati Irianto (Editor), *Hukum yang Bergerak (Tinjauan Anthropologi Hukum)*, Cetakan Pertama, Jakarta: IALDF (Indonesai Australia Legal Development Activity), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia-Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 43-59.

²³¹ Budi Winarno, “Pendahuluan”, “Globalisasi: Sebuah Pengantar Konseptual”, dan “Globalisasi dan Kebangkitan Neoliberalisme”, dalam Budi Winarno, *Globalisasi Wujud ...*, *op. cit.*, hlm. 22, 28, 55-56, 67, dan 111.

baru yaitu dunia tanpa batas negara,” negara bangsa dan penguasaan militer tidak memainkan peran penting lagi. Peran negara bangsa digantikan oleh aktor-aktor nonnegara seperti perusahaan-perusahaan multinasional (MNCs), gerakan-gerakan transnasional, dan organisasi-organisasi internasional. Marginalisasi peran negara pada era global ini, menurut Kenichi Ohmae, disebabkan oleh empat faktor yang disebut “empat I”, yaitu:

- a. *Investasi*. Pasar-pasar modal di negara maju yang dibanjiri uang tunai untuk investasi yang membuka peluang investasi melewati batas-batas nasional suatu negara bangsa;
 - b. *Industry*. Pembentukan perusahaan-perusahaan multinasional (MNCs) dan perusahaan-perusahaan transnasional (TNCs) lebih didasarkan pada keinginan dan kebutuhan untuk untuk melayani pasar-pasar di mana pun letaknya;
 - c. *Information Technology*. Pergerakan investasi dan industri sangat dipengaruhi oleh teknologi informasi. Ditambah dengan biaya transportasi yang murah, maka perusahaan-perusahaan multinasional (MNCs) dan perusahaan-perusahaan transnasional (TNCs) menjadi leluasa bergerak tanpa harus memperhitungkan batas-batas nasional suatu negara bangsa;
 - d. *Individual Consument*. Dengan akses informasi yang lebih baik, konsumen individual mempunyai lebih banyak kemungkinan untuk mengikuti mode dan membeli produk terbaik dengan harga murah tanpa perlu mempersoalkan dari mana produk itu berasal.²³²
3. Hirst dan Thomson, yang tergabung dalam kelompok skeptis, mengatakan bahwa tesis kaum hiperglobalis yang menganggap

²³² Budi Winarno, “Globalisasi: Sebuah ...”, *ibid.*, hlm. 43-48; dan Kenichi Ohmae, “Berakhirnya Negara Bangsa”, *Analisis CS/S*, Tahun XXV, No. 2, Maret-April 1996, hlm. 118-135.

remeh kekuasaan pemerintah nasional negara bangsa dalam mengatur kegiatan ekonomi internasional adalah tidak benar. Hal itu didasarkan pada fakta bahwa untuk menjamin keberlanjutan liberalisasi ekonomi, kekuatan-kekuatan global masih sangat tergantung pada kekuatan mengatur dari pemerintah nasional negara bangsa, dan munculnya regionalisme ekonomi yang membuktikan menguatnya peran negara bangsa;²³³

4. Kelompok transformasionalis yang mengakui peran negara bangsa menyatakan bahwa globalisasi yang saat ini berlangsung sedang menyusun kembali kekuasaan, fungsi, dan otoritas pemerintah nasional negara bangsa. Peran negara bangsa harus disejajarkan dengan peran organisasi-organisasi internasional dan perusahaan-perusahaan transnasional (TNCs).²³⁴

Dari praktik yang terjadi di lapangan sehubungan dengan pengalaman keajaiban pembangunan di beberapa negara di kawasan Asia Timur yang dijuluki *The Asian Miracle*, seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura yang berhasil membangun dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi; dan kenyataan beberapa negara berkembang seperti China dan India yang berhasil menjadi kekuatan ekonomi dunia yang diperhitungkan oleh negara-negara industri maju padahal semula merupakan negara miskin dengan jumlah penduduk yang sangat besar, dapat diketahui bahwa keberhasilan pembangunan tersebut dapat dicapai karena kapabilitas negara yang mampu merumuskan kebijakan ekonomi dengan tepat dan cerdas, serta melakukan intervensi secara efektif melalui instrumen kebijakan untuk mendukung pembangunan

²³³ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 48-49.

²³⁴ Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 49-51.

ekonomi yang dilakukan.²³⁵ Pengalaman tersebut membuktikan bahwa pada era global negara bangsa masih dibutuhkan perannya.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Paul Hirst dan Grahame Thomson, yang menyatakan bahwa negara bangsa akan tetap ada sebagai organisasi politik yang penting, karena menjadi sumber utama atau pemegang monopoli pembentukan hukum yang mengikat dalam wilayah tertentu;²³⁶ dan Budi Winarno yang menyatakan bahwa di tingkat nasional, liberalisasi ekonomi membutuhkan peran negara untuk menopangnya.²³⁷

Menurut Dian Rositawati, agar dapat mengambil keuntungan dari globalisasi, negara bangsa harus meleburkan dirinya dalam pasar global yang liberal melalui proses harmonisasi supaya kepentingan nasional tetap terlindung dari tekanan kepentingan pasar global yang liberal. Untuk itu negara bangsa perlu prakondisi dengan menciptakan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) melalui transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik, dan kepastian hukum.²³⁸

²³⁵ Budi Winarno, "Peran Negara dalam Pembangunan: Kasus Korea Selatan dan Taiwan", dalam Budi Winarno, *ibid.*, hlm. 163-168; Aleksius Jemadu, "Globalisasi Ekonomi ...", dalam Aleksius Jemadu, *Politik Global ...*, *op. cit.*, hlm. 248-249; dan Budi Winarno, "Globalisasi Kemiskinan dan Matinya Demokrasi Ekonomi", dalam Budi Winarno, *Globalisasi dan Krisis Demokrasi*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2007, hlm. 81.

²³⁶ Paul Hirst dan Grahame Thompson, "Globalisasi, Aturan Main, dan Negara Bangsa", dalam Paul Hirst dan Grahame Thompson, *Globalisasi adalah Mitos*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 295-299.

²³⁷ Budi Winarno, "Lembaga-Lembaga *Governance* Global: Agen Neoliberal yang Tidak Demokratis", dalam Budi Winarno, *Globalisasi ...*, *op. cit.*, hlm. 118-119.

²³⁸ Dian Rositawati, *op. cit.*

BAB VIII

PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

A. Pembangunan Nasional dan Pembangunan Hukum Nasional

Untuk mewujudkan Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI sebagaimana tersurat dalam Alinea IV Pembukaan UUD NI 1945/ UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, dilaksanakan Pembangunan Nasional yang merupakan rangkaian kegiatan pembangunan yang meliputi seluruh aspek kehidupan dalam masyarakat. Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, di mana Pancasila menjadi dasar, pedoman, dan tujuan dalam melakukan pembangunan nasional tersebut.²³⁹

Dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional tersebut, hukum yang merupakan bagian integral dari Pembangunan Nasional (yang tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan bidang lainnya), mempunyai peran yang sangat penting. Dalam hal ini hukum mempunyai “dua wajah”. *Pertama*, hukum sebagai salah satu aspek pembangunan yang perlu diprioritaskan pembangunan dan pembinaannya, dan *kedua*, hukum sebagai alat dan sarana penunjang yang akan sangat menentukan keberhasilan pembangunan nasional,

²³⁹ H.A.S. Natabaya, “Pembangunan Hukum Nasional”, dalam Mieke Komar dkk. (Editor), *Mochtar Kusumaatmadja ...*, op. cit., hlm. 286-299.

dan supaya pembangunan dapat berlangsung dengan tertib dan teratur sehingga tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dapat dicapai.²⁴⁰ Dengan demikian hukum sekaligus merupakan subjek dan objek dalam Pembangunan Nasional.

Hukum Nasional yang merupakan hukum yang dibentuk atas dasar Pancasila dan UUD 1945 tersebut, menurut Sunaryati Hartono, “bukanlah hanya sejumlah peraturan belaka apalagi hanya terdiri dari sejumlah undang-undang saja, akan tetapi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari sekian banyak unsur atau komponen yang saling berkaitan dan saling memengaruhi sedemikian rupa, sehingga apabila satu unsur atau komponen tidak berfungsi, maka seluruh sistem juga tidak berfungsi.” Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:²⁴¹

1. Nilai-nilai tentang kehidupan bermasyarakat;
2. Filsafat Hukum;
3. Norma-norma hukum, yang terdiri dari :
 - a. Hukum Nasional:
 - 1) Konstitusi;
 - 2) Undang-Undang;
 - 3) Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, seperti:
 - a) Peraturan Pemerintah;
 - b) Peraturan Daerah;
 - c) Peraturan Presiden;
 - d) Keputusan Presiden, dan lain-lain;

²⁴⁰ Lili Rasjidi, “Pembangunan Hukum Menyongsong Masyarakat Industri Indonesia” dalam Lili Rasjidi, *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI (Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H.)*, Bandung: *The Bandung Lawyers*-Penerbit Angkasa, 1998, hlm. 432-434; dan R. Otje Salman, “Peranan Kesadaran Hukum dalam Pembentukan Hukum” dalam R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Edisi Pertama Cetakan 1, Bandung: Alumni, hlm. 65-69.

²⁴¹ Sunaryati Hartono, “Membangun (Sistem) Hukum bagi Bangsa yang Hidup dalam Lima Gelombang Peradaban Sekaligus”, dalam Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 41-53; dan Sunaryati Hartono, “Pengaruh Timbal Balik ... ” dalam Sunaryati Hartono, *Politik Hukum ... , op. cit.*, hlm. 5-12.

- 4) Yurisprudensi tetap (putusan-putusan pengadilan yang diikuti oleh hukum yang lebih rendah atau hakim yang memutus kemudian);
- 5) Hukum Kebiasaan:
 - a) melalui kontrak-kontrak;
 - b) dalam bidang/sektor bisnis tertentu;
- 6) Hukum Adat;
 - a) Hukum Agama;
 - b) dan lain-lain;
- b. Hukum Internasional:
 - 1) Perjanjian/konvensi multilateral yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI;
 - 2) Perjanjian internasional bilateral antara RI dan negara asing;
 - 3) Hukum Kebiasaan dan asas-asas Hukum Internasional yang berlaku universal;
4. Lembaga-lembaga hukum, seperti DPR, lembaga eksekutif, pengadilan, lembaga pemerintah di pusat dan daerah, lembaga keamanan dan pertahanan negara, dan lain-lain;
5. Proses dan prosedur di lembaga-lembaga hukum;
6. Sumber daya manusia (mutu profesionalismenya, komitmen, dan moralnya);
7. Lembaga-lembaga pendidikan hukum dan sistem pendidikan hukum;
8. Sarana dan prasarana (baik perangkat keras, perangkat lunak dan *brainware*-nya, seperti kantor yang memadai, *filing system* dan perangkatnya, perabot, alat transportasi, kendaraan, senjata atau komputer dengan seluruh perangkat dan sistemnya, dan sebagainya);
9. Lembaga-lembaga pembangunan hukum, seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional, Komisi Hukum Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan sebagainya;

10. Anggaran negara yang disediakan untuk pemeliharaan dana pembangunan hukum.

Sejalan dengan pendapat Sunaryati Hartono yang menyatakan bahwa hukum adalah sebuah sistem yang terdiri dari beberapa unsur atau komponen sebagaimana dikemukakan di atas, Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa hukum adalah sebuah sistem yang terdiri dari tiga komponen, yaitu: (1) substansi hukum atau *legal substance* (segala sesuatu yang dilakukan dan merupakan hasil dari komponen struktur berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan doktrin-doktrin), (2) struktur hukum atau *legal structure* (berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya untuk mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut), dan (3) kultur hukum atau *legal culture* (sikap masyarakat dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat yang menentukan bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan),²⁴² yang oleh Jimly Asshiddiqie disebut “tiga elemen”, yaitu : (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh kaidah aturan (elemen subjektif dan kultural), yang mencakup: (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*), yang biasa disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*), (d) pemyasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya, serta (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.²⁴³

²⁴² Lawrence M. Friedman (*Penyunting: Nurainun Mangunsong*) (*Penerjemah: M. Khozim*), *Sistem Hukum ...*, *op. cit.*, hlm. 12-19.

²⁴³ Jimly Asshiddiqie, “Agenda Strategis ...” dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *op. cit.*, hlm. 379-380.

Sementara itu, sebagai akibat diabaikannya pembangunan hukum dalam waktu yang terlalu lama oleh pemerintah (yang terjadi pada era Orde Lama dalam kurun waktu 1959-1966 di mana Presiden Soekarno lebih menekankan pembangunan bidang politik, dan era Orde Baru dalam kurun waktu 1973-1988 di mana meskipun sejak awal Orde Baru pembangunan hukum sudah terkonsepsi secara periodik atau lima tahunan, tetapi dalam pelaksanaannya diletakkan di dalam atau menjadi bagian dari pembangunan bidang politik), menurut Bagir Manan, keadaan Hukum Indonesia pada tahun 1999 (*the existing Indonesian legal system*) menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dilihat dari substansi hukum, hingga tahun 1999 masih ada beberapa sistem hukum yang berlaku, yaitu Sistem Hukum Nasional, Sistem Hukum Adat, Sistem Hukum Barat, dan Sistem Hukum Agama;
2. Dilihat dari segi bentuk, sistem hukum yang berlaku lebih mengandalkan pada bentuk hukum tertulis;
3. Masih banyak hukum tertulis yang dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda meskipun sejak Indonesia merdeka telah dilakukan sejumlah pembaharuan hukum atau pembentukan hukum baru;
4. Masih banyak peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berasal dari administrasi negara, yang meskipun merupakan instrumen yang selalu melekat pada administrasi negara tetapi kurang memperhatikan atau menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku karena terlalu mementingkan aspek *doelmatigheid* dan *rechtsmatigheid*, sehingga menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum. Belum lagi adanya aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berasal dari badan yustisial;
5. Hukum Indonesia lebih menunjukkan sifat *departemental centris* karena adanya pandangan bahwa hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, adalah urusan departemen

yang bersangkutan, yang mengakibatkan kurang terjaganya konsistensi suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dan muncul kesan adanya departemen atau badan administrasi negara yang kurang merasa berkewajiban untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tidak berasal dari sektornya;

6. Banyaknya inkonsistensi dalam penggunaan asas-asas hukum atau landasan teoretik yang dipergunakan. Padahal menurut Teori Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi;
7. Peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam kurun waktu 25 tahun terakhir sangat mudah *out of date* atau tertinggal, karena terjadinya perubahan dalam masyarakat (di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya) yang begitu cepat. Berbagai peraturan perundang-undangan dibuat untuk mengatasi keadaan seketika sehingga kurang berwawasan ke depan. Selain itu sebagian penegak hukum lebih suka memilih menjadi “aplikator” daripada “dinamisator” peraturan perundang-undangan.

Selain itu, menurut Moh. Mahfud MD, Hukum Nasional dewasa ini masih memiliki watak konservatif dengan ciri-ciri, antara lain:²⁴⁴

1. Proses pembuatan Hukum Nasional masih bersifat sentralistis yang didominasi oleh lembaga-lembaga negara, dan ada kecenderungan untuk menyembunyikan agenda pembuatan

²⁴⁴ Moh. Mahfud MD, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Pembangunan Hukum Progresif untuk Keadilan Sosial”, makalah disampaikan pada *Seminar Menembus Kebuntuan Legalitas Formal Menuju Pembangunan Hukum dengan Pendekatan Hukum Progresif* yang diselenggarakan oleh Universitas Diponegoro, Semarang pada hari Sabtu, 19 Desember 2009, hlm. 5-6.

peraturan perundang-undangan agar tidak mendapat kritik dari masyarakat. Padahal, secara normatif berdasarkan ketentuan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keran partisipasi masyarakat telah dibuka;

2. Isi Hukum Nasional lebih bersifat positivis-instrumentalistik sehingga lebih mencerminkan kehendak penguasa;
3. Pelaksanaan Hukum Nasional lebih mengutamakan program dan kebijakan jangka pendek, sehingga banyak pelaksanaan terlalu liberal dan tidak sesuai dengan Pancasila sebagai dasar falsafah negara;
4. Penegakan Hukum Nasional seringkali lebih mengutamakan perlindungan korps sehingga banyak terjadi pembelokan untuk mengaburkan pelanggaran atau kekeliruan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Berdasarkan realitas tersebut di atas, maka yang harus dibangun dalam Pembangunan Hukum Nasional adalah ketiga komponen sistem hukum tersebut, yaitu komponen substansi hukum, struktur hukum, dan budaya/kultur hukum, yang mencakup: (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) yang biasa disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*), (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya, serta (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang, sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut di muka,²⁴⁵ yang dilakukan secara terpadu.

²⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, "Agenda Strategis ... " dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *op. cit.*, hlm. 379-380.

Sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto²⁴⁶ yang menyatakan bahwa “masalah pokok dalam penegakan hukum (yang meliputi pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan hakim, dan mencakup *law enforcement* dan *peace maintenance*), sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya,” yang sekaligus merupakan “esensi dari penegakan hukum” dan “tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum”, yaitu: faktor hukum (komponen substansi hukum, *Penulis*), faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (komponen struktur hukum, *Penulis*), faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, serta faktor masyarakat (yaitu lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan) dan faktor kebudayaan (yaitu hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup) yang dapat diklasifikasikan sebagai kultur/budaya hukum (*Penulis*), maka faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum (yang dalam sejumlah GBHN yang pernah terbit disebut “sarana prasarana”) yang sebenarnya bukan merupakan bagian dari hukum²⁴⁷ juga harus dibangun, karena antara tiga komponen sistem hukum (yaitu substansi

²⁴⁶ Soerjono Soekanto, “Penegakan Hukum: Inti dan Artinya” dan “Penegak Hukum” dalam Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi 1 Cetakan 6, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 5-9 dan 19-36. Isi buku ini merupakan Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam Sosiologi Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 14 Desember 1983. Dalam Soerjono Soekanto, “Proses Penegakan Hukum” dalam Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Cetakan Pertama, Jakarta: CV Rajawali, 1980, hlm. 9-19, faktor kebudayaan belum dimasukkan sebagai faktor yang memengaruhi penegakan hukum. Bahkan dalam Soerjono Soekanto, “Sistim Sosial, Sistim Hukum, Sistim Pengendalian Sosial, dan Sistim Penegakan Hukum” dalam Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis)*, Cetakan Keempat, Jakarta: UI-Press, 1983, hlm. 24-37, yang cetakan pertamanya terbit pada tahun 1974 dan dalam Kata Pengantar Cetakan Ketiga dinyatakan tidak ada perubahan tapi hanya penambahan satu bab mengenai Sistem Sosial, faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum tersebut hanya terdiri dari tiga faktor yaitu hukum, penegak hukum, dan fasilitas, ditambah faktor kesadaran hukum sebagai faktor keempat.

²⁴⁷ Moh. Hasan Wargakusumah, “Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional” dalam Mieke Komar dkk. (Editor), *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan*, Edisi Pertama Cetakan 1, Bandung: Alumnii, 1999, hlm. 286-299.

hukum, struktur hukum, dan budaya/kultur hukum) dan sarana prasarana hukum tersebut terdapat hubungan saling memengaruhi satu sama lain.²⁴⁸

B. Perjalanan Pembangunan Hukum Nasional

Ketika Belanda datang, di Kepulauan Nusantara berlaku Hukum Adat. Hukum Adat yang merupakan hukum asli tersebut tetap diberlakukan sebagai sistem hukum tersendiri bagi orang Bumiputera/Pribumi. Sementara untuk orang Belanda diberlakukan Hukum Belanda.²⁴⁹ Dengan demikian, ketika VOC berkuasa, di Kepulauan Nusantara (yang kemudian disebut Hindia Belanda) terjadi “dualisme hukum” yang kemudian berkembang menjadi “pluralisme hukum”, karena di samping Hukum Adat dan Hukum Belanda juga berlaku Hukum Adat Peranakan (yaitu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda bagi orang Cina hanya apabila diperlukan), serta diberlakukannya secara intern (dalam kalangan VOC) peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jenderal VOC (untuk menyelesaikan perkara istimewa sesuai dengan kebutuhan pegawai VOC di daerah-daerah yang dikuasai), peraturan perdata, peraturan pidana, dan *Heeren Zeventeen* (peraturan yang dibuat oleh Direksi VOC di Belanda).²⁵⁰

Pada zaman Pemerintah Hindia Belanda, yang mulai berkuasa di Kepulauan Nusantara (yang kemudian disebut Hindia Belanda) setelah dibubarkannya VOC pada tanggal 1 Januari 1800, Hukum Adat dibiarkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan

²⁴⁸ H.A.S. Natabaya, “Pembangunan Hukum Nasional” dalam Mieke Komar dkk. (Editor), *Mochtar Kusumaatmadja ...*, *ibid.*, hlm. 286-299.

²⁴⁹ Lihat: E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, 1966, hlm. 153-154.

²⁵⁰ Lihat: Onghokham, “Sejarah dan Kedudukan Hukum Masyarakat Tionghoa dari Abad ke Abad”, dalam Onghokham (Editor: JJ Rizal) (*Pengantar*: David Reeve), *Riwayat Tionghoa Peranakan di Jawa*, Cetakan Kedua, Jakarta: Komunitas Bambu, 2009, hlm. 81-89; dan R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi 2 Cetakan 2, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993, hlm. 11-12.

perintah yang diberikan kemudian, ataupun bertentangan dengan keadilan dan kepatutan demi keamanan umum.²⁵¹

Sejalan dengan politik *divide et impera* yang dijalankan oleh Pemerintah Hindia Belanda, yang dimulai dengan dilakukannya penggolongan penduduk Hindia Belanda menjadi tiga golongan, yaitu Golongan Penduduk Eropa, Golongan Penduduk Timur Asing, dan Golongan Penduduk Bumiputera/Pribumi berdasarkan Pasal 163 IS, maka perundang-undangan, sistem peradilan, sistem hukum dan sistem pemerintahan yang berlaku di Hindia Belanda tidak seragam, serba dualistis bahkan pluralistis. Dengan kata lain, pembedaan golongan penduduk dalam tiga golongan tersebut telah menimbulkan diskriminasi dalam perundang-undangan, sistem peradilan, sistem hukum dan sistem pemerintahan.²⁵²

Dengan diproklamasikannya kemerdekaan NKRI pada tanggal 17 Agustus 1945, maka untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di dalam UUD NI 1945 dimuat ketentuan Pasal II Aturan Peralihan yang menyatakan bahwa “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini,” yang kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Perpres No. 2 Tahun 1945 tentang Badan Negara dan Peraturan Yang Ada Sebelum Berdirinya Negara Republik Indonesia.

Amanat yang terkandung dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD NI 1945 tersebut merupakan “tonggak pertama Pembangunan Hukum Nasional” karena NKRI sebagai negara baru belum mempunyai badan-badan negara dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

²⁵¹ R. Abdoel Djamali, *ibid.*, hlm. 13.

²⁵² Lihat: Tundjung Herning Sitabuana, “Penyelesaian Masalah Diskriminasi terhadap Etnis Cina: Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia”, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hlm. 247-277.

Namun demikian landasan filsafati, jiwa dan semangat yang menjadi dasar pemberlakuan “badan negara dan peraturan yang ada” tersebut harus disesuaikan dengan landasan filsafati, jiwa dan semangat yang terdapat dalam Pembukaan UUD NI 1945 khususnya Alinea IV yang memuat Dasar Negara Pancasila dan Tujuan NKRI.

Sebagai konsekuensi logis dari ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD NI 1945 maka “pembangunan hukum nasional” atau lebih tepatnya “pembuatan undang-undang” pada kurun waktu 1945-1960 “selalu bersifat spontan dan tanpa perencanaan yang bersifat komprehensif”.²⁵³

Pada era Orde Lama (Dekrit Presiden, 5 Juli 1959-1966), Presiden Soekarno lebih menekankan pembangunan bidang politik daripada pembangunan bidang-bidang yang lain. Pembangunan bidang hukum bahkan sama sekali tidak disinggung. Hal tersebut dapat diketahui dari Ketetapan MPRS RI No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara (yang menerima dan menguatkan Penpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, yang menetapkan “Manifesto Politik RI” yang diucapkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara), dan Pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1960 yang berjudul “Jalannya Revolusi Kita (Jarek)”. Realitasnya pada era Orde Lama tersebut, NKRI sebagai negara baru disibukkan oleh situasi dalam negeri yang rumit berkaitan dengan terjadinya kesulitan ekonomi, jatuh bangunnya kabinet yang rata-rata hanya seumur jagung yang menyebabkan terjadinya instabilitas pemerintahan, terjadinya pergolakan di berbagai daerah dan sebagainya.²⁵⁴

²⁵³ Tundjung Herning Sitabuana, *op. cit.*

²⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 310-321.

Ketika terjadi peralihan kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru, perekonomian NKRI nyaris “ambruk”. Hal tersebut ditandai oleh adanya stagnasi dalam pertumbuhan ekonomi, di mana pertumbuhan ekonomi hanya mencapai rata-rata 2% per tahun pada tahun 1960-1965, dan *hyper* inflasi yang nyaris tidak terkendali, yaitu mencapai 650% pada tahun 1965-1966.²⁵⁵ Untuk mengatasi hal tersebut, maka sesuai dengan kebijakan yang dinyatakan pemerintah pada tanggal 12 April 1966, yang didukung oleh Ketetapan MPRS RI No. XXIII/MPRS/1966 tentang Perubahan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi dan Pembangunan, dilaksanakan program stabilitasi dan rehabilitasi ekonomi (1966-1968) serta pembangunan ekonomi yang menyeluruh melalui Program Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dengan mempergunakan suatu strategi yang dinamakan “Trilogi Pembangunan” yang meliputi tiga *logos*, yaitu pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, pemerataan hasil-hasil pembangunan, dan stabilitas nasional (politik dan keamanan) yang sehat dan dinamis.²⁵⁶

Pada era Orde Baru (1966-1998), di mana yang diprioritaskan adalah pembangunan bidang ekonomi, pembangunan hukum sudah terkonsep secara periodik (lima tahunan). Namun demikian, dalam kurun waktu 1973-1988 “pembangunan bidang hukum selalu diletakkan di dalam atau menjadi bagian dari pembangunan bidang politik.” Hal tersebut tampak pada GBHN 1973 (Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973), GBHN 1978 (Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978), GBHN 1983 (Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983), dan GBHN 1988 (Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988). Baru pada GBHN 1993 (Ketetapan MPR RI No.

²⁵⁵ Anne Booth dan Peter McCawley (Eds.), *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1983, hlm. 5, sebagaimana dikutip Priyo Budi Santosa, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru (Perspektif Kultural dan Struktural)*, Edisi 1 Cetakan 1, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 88.

²⁵⁶ Priyo Budi Santosa, *ibid.*, hlm. 118-119 dan 127.

II/MPR/1993) dan GBHN 1998 (Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998) “pembangunan bidang hukum diletakkan sebagai bidang tersendiri.”

Mengenai Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional, ada perbedaan antara GBHN 1973-GBHN 1988 dengan GBHN 1993 dan GBHN 1998. Pada GBHN 1973, GBHN 1977, GBHN 1983 dan GBHN 1988, Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional diuraikan secara singkat dan mengandung substansi yang sama yaitu bahwa “Pembangunan Hukum Nasional yang dilakukan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dilakukan melalui pembaharuan, kodifikasi dan unifikasi, menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum, serta peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum.” Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa yang dibangun adalah komponen substansi hukum dan struktur hukum. Pada GBHN 1993, yang dibangun adalah komponen substansi hukum (yang dinyatakan sebagai “materi hukum”) dan struktur hukum (yang dinyatakan sebagai “aparatur hukum”). Komponen budaya hukum baru dinyatakan sebagai salah satu komponen yang dibangun selain komponen substansi hukum (yang dinyatakan sebagai “materi hukum”) dan struktur hukum (yang dinyatakan sebagai “aparatur hukum”) pada GBHN 1998, dan dengan demikian GBHN 1998 menyiratkan akan dibangunnya Sistem Hukum Nasional yang utuh. Selain itu, pada GBHN 1993 dan GBHN 1998 juga dinyatakan pembangunan “sarana dan prasarana hukum”, dan akan disusunnya Program Legislasi Nasional (Prolegnas) secara terpadu.

GBHN 1998 (Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998) merupakan GBHN terakhir Pemerintah Orde Baru. GBHN 1998 ini hanya berlaku kurang lebih enam bulan karena dicabut oleh Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.²⁵⁷

Pada era Reformasi terbit Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, yang untuk melaksanakannya terbit UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 1999-2004, dan UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 1999-2004.

GBHN 1999-2004 ini menempatkan pembangunan hukum pada urutan pertama dan berdiri sendiri (yang menunjukkan adanya pengakuan bahwa hukum mempunyai kedudukan yang penting dalam pembangunan yang sedang dilaksanakan), serta mengakui pluralisme hukum melalui pengakuan dan penghormatan terhadap Hukum Agama dan Hukum Adat.

Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional menurut GBHN 1999-2004 (yang merupakan GBHN pertama dan terakhir pada era Reformasi, dan GBHN terakhir dalam sejarah ketatanegaraan NKRI), adalah “Mengembangkan budaya hukum serta menata Sistem Hukum Nasional secara menyeluruh dan terpadu melalui program legislasi.”

Setelah Perubahan Ketiga UUD NI 1945 (yang dilakukan pada Sidang Tahunan MPR 2001), yang meniadakan kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, yang (sebagai konsekuensinya) juga meniadakan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, terbit UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

²⁵⁷ Lebih lengkap lihat: Tundjung Hening Sitabuana, *op. cit.*

Sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 25 Tahun 2004, perencanaan pembangunan nasional menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), yang di tingkat nasional merupakan perencanaan untuk periode 20 tahun dan ditetapkan dalam bentuk undang-undang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang di tingkat nasional merupakan perencanaan untuk periode lima tahun dan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres), dan Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RPT/RKP) yang di tingkat nasional merupakan perencanaan untuk periode satu tahun dan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres).

Selanjutnya, terbit UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Arah Pembangunan Hukum Nasional dalam UU No. 17 Tahun 2007 adalah “terwujudnya Sistem Hukum Nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum (dengan meninjau dan menata kembali peraturan perundang-undangan, serta pembaharuan produk hukum), struktur hukum yang meliputi aparat hukum, serta sarana dan prasarana hukum (dengan membenahan struktur hukum), dan budaya hukum (dengan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat), serta pengakuan pada adanya pluralisme hukum (melalui penghormatan pada Hukum Adat).”

BAB IX

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga legislatif pada hakikatnya merupakan proses politik sekaligus proses hukum (legislasi). Dikatakan proses politik karena peraturan perundang-undangan yang merupakan perwujudan dari kebijakan publik tersebut, lahir disebabkan adanya tuntutan (*demand*) sekaligus dukungan (*support*) dari kekuatan-kekuatan sosial politik (baik partai politik, dunia usaha, masyarakat maupun pihak asing yang merupakan *stakeholders*) yang ada dalam masyarakat, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak berada dalam ruang hampa karena sarat dengan berbagai kepentingan. Dalam proses politik tersebut akan terjadi pertarungan kepentingan (baik ideologi, ekonomi maupun politik) antar *stakeholders*.²⁵⁸ Sementara itu, karena juga merupakan proses hukum (legislasi), maka pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi agar produk yang dihasilkan sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, memenuhi rasa keadilan, mengandung kepastian dan mempunyai kegunaan (kemanfaatan) bagi masyarakat sehingga dapat berlaku efektif.

Dari aspek proses atau prosedur agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku, maka proses atau prosedur

²⁵⁸ Lihat: B. Hestu Cipto Handoyo, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting ...*, *op. cit.*, hlm. 156-159.

pembentukannya harus sesuai dengan tahapan-tahapan yang meliputi Tahap Perencanaan sampai dengan Pengundangan. Mengenai hal ini diatur dalam Bab IV-Bab IX (Pasal 16-Pasal 87) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).

Selain itu, dari aspek substansi, pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan (syarat keberlakuan), sebagai berikut:²⁵⁹

1. Syarat Filosofis

Sesuai dengan kedudukan Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UU PPP, maka materi muatan setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dalam kedudukannya sebagai Dasar Negara dan Ideologi Negara, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena mengandung empat Kaidah Penuntun Hukum, yaitu:²⁶⁰

- a. Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa, dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum yang menanam benih-benih disintegrasi;
- b. Hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan yang kuat;

²⁵⁹ Diolah dari pendapat Soerjono Soekanto dalam Soerjono Soekanto (*Ed.*), *Inventarisasi dan Analisa Perundang-undangan Lalu Lintas*, Jakarta: Rajawali, 1984, hlm. 12; dan Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Cetakan 3, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI PRESS), 1983, hlm. 34-36; dan telah disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁶⁰ Moh. Mahfud MD., "Paradigma Politik Hukum Nasional" dalam Moh. Mahfud MD., *Menegakkan ...*, *op. cit.*, hlm. 56.

- c. Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan demokrasi (negara hukum); dan
 - d. Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.
2. Syarat Yuridis

Sesuai dengan kedudukan UUD NRI Tahun 1945, sebagai Hukum Dasar atau Norma Dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) UU PPP, maka UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan harus “sinkron secara vertikal atau konsisten, koheren, dan koresponden” dengan UUD NRI Tahun 1945. Demikian juga setiap peraturan perundang-undangan harus “harmonis” dan “sinkron secara horizontal atau konsisten, koheren, dan koresponden” dengan peraturan perundang-undangan lain yang sama tingkatannya tetapi materinya saling berkaitan.

Selain itu, juga ada “syarat yuridis” berupa ketentuan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang (Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 56 ayat (1) UU PPP), menurut prosedur dan tata cara pembuatan yang telah ditentukan (Bab IV-Bab IX yang meliputi Pasal 16-Pasal 87 UU PPP), serta ada kesesuaian antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur (Pasal 10-Pasal 15 UU PPP);

3. Syarat Sosiologis

Setiap peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif, apabila diakui dan dipatuhi oleh anggota masyarakat di mana peraturan perundang-undangan itu diberlakukan. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta para pemangku kepentingan, maka sejak penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga pengundangan undang-undang, DPR dan Pemerintah ditugaskan untuk melakukan penyebarluasan (Pasal 88 UU PPP). Selain itu, melalui ketentuan Pasal 96 UU PPP, masyarakat yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan, baik sebagai individu maupun kelompok (yang meliputi kelompok/ organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat) diberi kesempatan untuk memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi, dan oleh karena itu setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selain syarat-syarat tersebut di atas, oleh Pasal 5 UU PPP ditentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Khusus mengenai materi muatan oleh Pasal 6 ayat (1) UU PPP, ditentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; Bhinneka Tunggal Ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Untuk peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 6 ayat (2) UU PPP).

Dengan terbitnya UU No. 12 Tahun 2011 atau UU PPP (untuk menggantikan UU No. 10 Tahun 2004) yang mengatur berbagai ketentuan yang mengharuskan atau mewajibkan:

1. dibuatnya Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Naskah Akademik yang harus dilakukan untuk semua jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 (Pasal 16, Pasal 24, Pasal 30, Pasal 32, Pasal 39, Pasal 42, Pasal 19 ayat (3), Pasal 33 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (3) UU PPP);
2. agar pembentukan semua jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam UU PPP berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 UU PPP;²⁶¹
3. agar materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan asas-asas yang ditentukan dalam Pasal 6 UU PPP;²⁶²
4. dilakukannya penyebarluasan Rencana Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Penyusunan Rancangan Undang-Undang, dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang untuk

²⁶¹ Untuk pembentukan Perda mengenai hal ini juga diatur dalam Pasal 137 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶² Untuk pembentukan Perda mengenai hal ini juga diatur dalam Pasal 138 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta para pemangku kepentingan dalam rangka mengetahui kebutuhan dan aspirasi masyarakat dan para pemangku kepentingan (Pasal 88 dan Pasal 96 UU PPP);²⁶³ dan

5. adanya Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan khusus untuk tahapan Pembentukan undang-undang, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota ditambah dengan Peneliti dan Tenaga Ahli (Pasal 98 dan Pasal 99 UU PPP).

Oleh karena itu, berdasarkan segala persyaratan tersebut di atas diharapkan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan efektif.

B. Mekanisme Pengontrol

Mengingat peraturan perundang-undangan adalah produk politik, maka dalam rangka menjamin agar peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut taat asas atau sinkron (konsisten, koheren, dan koresponden) dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, disediakan “instrumen dan mekanisme pengontrol” sebagai berikut:

1. Pada tahap perencanaan yang merupakan tahap pertama dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus masuk dalam Program Legislasi Nasional/Prolegnas (untuk Rancangan Undang-Undang/RUU), Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (untuk Rancangan Peraturan Pemerintah/RPP), Program Penyusunan Peraturan Presiden (untuk Rancangan

²⁶³ Pasal 139 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan Perda.

Peraturan Presiden/R Perpres), Program Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi/Prolegda Provinsi (untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Raperdaprov), Program Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota/Prolegda Kabupaten atau Kota (untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota/Raperdakab atau Rancangan Peraturan Daerah Kota/Raperdakota), dan Perencanaan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Hal tersebut diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, dan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;

2. Mekanisme pengontrol berupa *judicial review* atau *constitutional review* (hak menguji peraturan perundang-undangan).

Mekanisme ini bisa dijalankan setelah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan selesai dibuat dan dilaksanakan, ternyata materinya (aspek materiil) atau proses/prosedur pembuatannya (aspek formil) dinilai bertentangan dengan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) atau peraturan perundang-undangan lain, yang tingkatannya lebih tinggi. *Judicial review* atau *constitutional review* atas produk hukum berupa UU yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dilakukan dengan cara mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 1 angka 3 huruf a dan Pasal 10 ayat (1a) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8

Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 9 ayat (1) UU PPP).

Untuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dinilai bertentangan dengan suatu undang-undang, atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka yang berwenang untuk melakukan *judicial review* adalah Mahkamah Agung (Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 11 ayat (2b) Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 9 ayat (2) UU PPP).²⁶⁴

²⁶⁴ Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi/MK (yang dibentuk dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, untuk melaksanakan amanah Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945) oleh Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MK ini diserahkan untuk dilakukan oleh MA. Sebelumnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, lembaga negara yang diberi wewenang untuk melakukan uji materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah MPR, karena itu lazim disebut *legislative review* (karena MPR termasuk cabang kekuasaan legislatif dalam arti luas). Sesuai dengan ketentuan "Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. 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" yang memasukkan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dalam "kelompok Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang", maka dengan terbitnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, otomatis Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku lagi. Selanjutnya dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dicabut.

BAB X

PENUTUP

(BERHUKUM DI INDONESIA)

Secara etimologis, “berhukum” mempunyai arti menggunakan hukum, ada hukumnya; mencari (meminta dan sebagainya) keadilan hukum (kepada), berhakim (kepada, ia sudah berhukum kepada sekalian penghulu di dalam negerinya); dan berperkara, bersengketa.²⁶⁵ Dalam Ilmu Hukum, dalam istilah “berhukum” tercakup di dalamnya pembuatan hukum, pelaksanaan atau penerapan atau implementasi hukum, dan penegakan hukum (yang menurut Soerjono Soekanto meliputi *peace maintenance*, dan *law enforcement*).²⁶⁶

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Indonesia adalah negara hukum yang menganut supremasi konstitusi. Dengan demikian, maka UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan konstitusi Indonesia adalah hukum tertinggi. Di dalam Negara Hukum Indonesia semua tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara negara (termasuk pembuatan hukum hingga penegakan hukum), dan seluruh warga negara harus bersumber, berdasar, dan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang tersurat dalam Alinea

²⁶⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, diunduh dari <http://www.kamuskbbi.id/kbbi/artikata.php?mod=view&Berhukum&id=6636-kamus-inggris-indonesia.html> pada hari Sabtu, 21 Oktober 2017 Pukul 21.26.

²⁶⁶ Soerjono Soekanto. “Penegak Hukum” dalam Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi ...*, *op. cit.*, hlm. 19-36.

IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu “memajukan kesejahteraan umum”, Indonesia adalah negara kesejahteraan. Sebagai sebuah negara kesejahteraan, maka dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat, negara harus berperan aktif dan turut campur dalam segala bidang kehidupan rakyatnya. Sejalan dengan pendapat W. Friedmann mengenai empat fungsi negara dalam negara kesejahteraan, maka dalam rangka mencapai tujuan menyejahterakan rakyatnya, NKRI mempunyai empat fungsi, yaitu: (1) Negara sebagai Penjamin (*Provider*). Dalam hal ini negara bertanggung jawab dan menjamin adanya suatu standar minimum kehidupan seluruh rakyat termasuk jaminan sosial; (2) Negara sebagai Pengatur (*Regulator*). Dalam hal ini negara mempunyai kewenangan untuk mengatur, yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan; (3) Negara sebagai Pelaku Ekonomi (*entrepreneur*). Dalam hal ini negara menjalankan sektor-sektor tertentu dalam bidang ekonomi (dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara/BUMN) supaya tercipta keseimbangan antara sektor swasta (privat) dan sektor publik; dan (4) Negara sebagai Pengawas (*Umpire*). Fungsi ini mewajibkan negara mengatur/meregulasi, mendistribusi, menyediakan, dan meresolusi konflik yang muncul dalam kompetisi perolehan sumber-sumber kesejahteraan.²⁶⁷

Agar turut campurnya negara dalam kehidupan rakyatnya benar-benar dapat menyejahterakan rakyatnya, maka semua tindakan yang dilakukan oleh negara harus ada dasar hukumnya. Dengan demikian, setiap kebijakan yang akan dilaksanakan oleh negara harus melalui bentuk peraturan perundang-undangan. Tanpa prosedur demikian, maka keabsahan tindakan pemerintah dan negara akan dipertanyakan. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan bisa dipakai sebagai instrumen

²⁶⁷ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1971, page 3.

untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Negara harus mampu merumuskan kebijakan ekonomi yang cepat dan cerdas, dan melakukan investasi secara efektif melalui instrumen kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan untuk mendukung pembangunan ekonomi yang dilakukan dalam usaha menyejahterakan rakyatnya. Dengan demikian, harus ada hukum yang dengan sengaja dibuat untuk menjadi dasar dari tindakan yang dilakukan oleh negara.

Menurut L.M. Gandhi, karena negara mempunyai fungsi sebagai pencipta kesejahteraan, maka negara tidak hanya menggunakan hukum berupa norma-norma yang hidup dalam masyarakat dan yang patut dipertahankan, tetapi juga mengeluarkan norma-norma hukum baru untuk mengendalikan dan merekayasa kehidupan masyarakat.²⁶⁸ Hal ini sesuai dengan pendapat Roscoe Pound yang mengatakan bahwa *Law as a tool of social engineering*.²⁶⁹

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa Hukum Nasional – dalam hal ini peraturan perundang-undangan – mempunyai peranan yang sangat penting dalam mewujudkan negara hukum, dan kesejahteraan rakyat. Dalam pembuatannya, Hukum Nasional harus memenuhi syarat filosofis, syarat yuridis, dan syarat sosiologis, agar Hukum Nasional itu tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, benar, serta dapat diberlakukan dalam masyarakat dan efektif. Dalam hal ini, langkah-langkah yang harus ditempuh apabila pembuatan hukum ingin memberikan akibat seperti yang dikehendaki, yang diajukan oleh Adam Podgorecki juga dapat dipraktikkan. Langkah-langkah tersebut adalah:²⁷⁰

²⁶⁸ L.M. Gandhi, "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 14 Oktober 1995, hlm. 7.

²⁶⁹ Roscoe Pound sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, "Teori Hukum" dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *op. cit.*, hlm. 335-336.

²⁷⁰ Satjipto Rahardjo, "Paradigma Hukum" dalam *ibid.*, hlm. 94 – 95.

1. Mendeskripsikan situasi yang dihadapi dengan baik;
2. Analisis terhadap penilaian-penilaian mengenai situasi tersebut dan menentukan jenjang susunannya;
3. Melakukan verifikasi hipotesis-hipotesis; dan
4. Pengukuran efek hukum yang dibuat.

Selain itu, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa pembuatan hukum harus menghasilkan peraturan yang mempunyai ciri-ciri:²⁷¹

1. Bersifat umum dan komprehensif;
2. Bersifat universal dan prospektif, karena peraturan dibuat atau diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang kemungkinan akan terjadi di masa depan yang belum jelas bentuk konkretnya. Dengan demikian peraturan harus memiliki tingkat prediktabilitas yang tinggi. Peraturan tidak boleh dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Sebuah peraturan lazimnya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali;
4. Peraturan memberikan kepastian mengenai nilai yang dipertaruhkan. Sekali suatu peraturan dibuat, maka menjadi pasti pulalah nilai yang hendak dilindungi oleh peraturan tersebut.

Keempat syarat di atas dapat dijadikan pedoman dalam pembuatan Hukum Nasional.

Hukum Nasional harus memenuhi syarat filosofis, karena dalam pembuatannya harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila yang merupakan cita hukum (*rechtsidee*), landasan filosofis negara (*filosofische grondslag*) dan norma dasar (*staats fundamental norm*) sekaligus menjadi sumber dari segala sumber hukum negara, serta UUD NRI Tahun 1945 yang

²⁷¹ Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Sumber-Sumbernya" dalam *ibid.*, hlm. 83-85.

merupakan hukum tertinggi dan hukum dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Pancasila harus menjadi ruh dan spirit yang menjiwai pembuatan Hukum Nasional.²⁷² Selanjutnya, Hukum Nasional harus memenuhi syarat yuridis, karena dalam pembuatannya harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan, jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan, serta teknik pembuatan peraturan perundang-undangan (mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan hingga pengundangan) yang ditentukan dalam UU PPP.

Terakhir, Hukum Nasional juga harus memenuhi syarat sosiologis, karena dalam pembuatannya selain harus sesuai dengan lingkungan nasional sehingga harus menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat agar sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat, juga harus sesuai dengan lingkungan internasional. Dalam rangka memenuhi syarat keberlakuan secara sosiologis ini, Pasal 96 ayat (1) UU PPP menyatakan, “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” Hal ini sejalan dengan teori Gustav Radbruch tentang “Tiga Nilai Dasar dari Hukum”, yaitu bahwa hukum yang dalam pembuatannya memenuhi syarat sosiologis akan mempunyai nilai kegunaan dalam masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa era Perang Dingin sudah lama berlalu. Selain itu disebabkan oleh kemajuan teknologi di bidang transportasi, informasi, dan komunikasi telah menyebabkan batas fisik antarnegara menjadi tak berarti sehingga dunia kini berada dalam era global yang memunculkan saling ketergantungan antar

²⁷² Arief Hidayat, “Negara Hukum Berwatak Pancasila”, Materi disampaikan pada *Kuliah Tamu* yang diselenggarakan oleh Universitas Merdeka Malang pada tanggal 7 Oktober 2017, hlm. 1-18.

negara-negara di dunia. Meskipun demikian, ternyata tantangan tidak menjadi lebih ringan karena pada era global ini komunitas global dihantui ketidakpastian, konflik berkepanjangan di berbagai belahan dunia, rasisme, intoleransi, proliferasi nuklir, keamanan energi (*energy security*), perubahan iklim, kerusakan lingkungan hidup, ketahanan pangan, kejahatan transnasional, radikalisme, terorisme lintas negara, *cyber crime*, tuntutan demokratisasi, *good governance*, serta pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Selain itu negara tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam percaturan dunia karena munculnya aktor nonnegara yaitu perusahaan multinasional (*Multinational Corporations/MNCs*), gerakan-gerakan transnasional, organisasi-organisasi internasional, dan lembaga swadaya masyarakat/LSM (*Non-Government Organizations/NGOs*). Juga saat ini struktur kekuasaan dunia tidak lagi bersifat bipolar (hanya terbagi dalam dua blok besar, yaitu Blok Barat dan Blok Timur) tetapi sudah menjadi multipolar karena munculnya Jepang, Cina, dan India menjadi kekuatan ekonomi baru, munculnya regionalisme, dan berubahnya sifat ancaman.

Mengenai regionalisme, selain “regionalisme klasik” yang muncul pada tahun 1960-an atas inisiatif negara (seperti *North Atlantic Treaty Organization/NATO*, Pakta Warsawa, dan *South-East Asia Treaty Organization/SEATO*) yang bersifat *high politics*, karena aspek politik lebih mendominasi dan lebih banyak diwarnai oleh dimensi keamanan sebagai upaya untuk meredam konflik agar konflik tidak menyebar dan menyeret semua negara yang berada dalam satu kawasan untuk terlibat peperangan (untuk menghindari peperangan), setelah berakhirnya Perang Dingin muncul “regionalisme baru” yang bersifat *low politics*, di mana aspek ekonomi dan budaya lebih mendominasi kerja sama negara-negara. Sebagai contoh adalah EU (*European Union*), OPEC (*Organization of Petroleum-Exporting Countries*), ASEAN

(*Association of South-East Asia Nations*), dan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*).²⁷³

Mengenai aspek keamanan, saat ini telah terjadi “revolusi paradigma” sektor keamanan, karena dulu keamanan nasional lebih berorientasi kepada negara (*state centered security*), tetapi setelah Perang Dingin berakhir keamanan nasional lebih berorientasi kepada masyarakat (*people centered security*). Pasca Perang Dingin muncul keamanan nontradisional yang merupakan perluasan dari keamanan tradisional yang masih menjadi isu utama. Perluasan tersebut mencakup keamanan lingkungan (yang berkaitan erat dengan kerusakan lingkungan hidup, perubahan iklim, kelangkaan sumber daya alam, dan konflik), dan keamanan ekonomi (yang berkaitan erat dengan akses terhadap sumber daya alam, keuangan dan pasar, serta upaya memelihara dan meningkatkan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran). Bahkan, dewasa ini juga sudah mengalami perluasan lagi, yaitu juga mencakup keamanan manusia (berkaitan dengan terjadinya *transorganized crimes* atau *transnational crimes* seperti *piracy* atau pembajakan, *cybercrime*, terorisme internasional, perdagangan obat-obatan terlarang, dan *human trafficking* atau perdagangan manusia). Menghadapi kenyataan sifat kompleksitas ancaman yang semakin tinggi tersebut, maka berkembang konsep keamanan kolektif (*collective security*) dan keamanan komprehensif (*comprehensive security*) yang bertumpu pada kerja sama keamanan antarnegara. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat telah berkembangnya sifat, asal, dan jenis ancaman yang tidak mungkin ditanggulangi atau diselesaikan sendiri oleh suatu negara. Selain itu, juga mulai muncul konflik-konflik karena persaingan kepentingan antarnegara untuk

²⁷³ Nuraeni S., Deasy Silvy, dan Arifin Sudirman, “Sejarah Regionalisme: Klasik dan Baru” dalam Nuraeni S., Deasy Silvy, dan Arifin Sudirman, *Penyunting: Eka Adi Nugraha, Regionalisme ...*, *op. cit.*, hlm. 16-37.

menguasai sumber energi. Gatot Nurmantyo²⁷⁴ mengingatkan bahwa:²⁷⁵

“Pada masa ketika energi fosil digantikan dengan energi hayati, maka tempat konflik akibat perebutan energi akan mengarah pada bagian dunia di mana tempat tersebut merupakan sumber pangan sekaligus sumber energi yaitu daerah sepanjang ekuator. Indonesia adalah salah satu negara yang berada di wilayah ekuator yang memiliki potensi vegetasi sepanjang tahun tentu akan menjadi arena persaingan kepentingan nasional berbagai negara. Untuk itu diperlukan langkah antisipasi dan persiapan yang matang agar bangsa Indonesia mampu menjamin tegaknya keutuhan dan kedaulatan NKRI.”

Menurut L.M. Gandhi, “Sistem Hukum Nasional harus dapat menggambarkan interaksi dengan lingkungannya, baik lingkungan nasional maupun lingkungan internasional. Hal ini membuka kemungkinan adanya pengaruh lingkungan yang sangat luas yaitu politik, ekonomi, sosial dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.”²⁷⁶ Meminjam pendapat Nonet dan Selznick,²⁷⁷ agar Hukum Nasional atau Hukum Indonesia menjadi responsif, maka Sistem Hukum Nasional dalam banyak hal hendaknya terbuka terhadap tantangan, mendorong partisipasi, dan selalu sigap dalam menghadapi masalah-masalah yang timbul, karena munculnya kepentingan-kepentingan baru dalam masyarakat. Hukum tidak berada di ruang hampa karena hukum adalah produk politik, baik politik dan keamanan domestik maupun politik dan keamanan global.

Dalam berhukum yang meliputi pembuatan hukum, pelaksanaan atau penerapan atau implementasi hukum, dan

²⁷⁴ Jenderal Gatot Nurmantyo adalah Panglima Tentara Nasional Indonesia (8 Juli 2015-sekarang).

²⁷⁵ Gatot Nurmantyo, *Memahami Ancaman, Menyadari Jati Diri sebagai Modal Membangun Menuju Indonesia Emas*, t.th., hlm. 1-49.

²⁷⁶ L.M. Gandhi, *op. cit.*, hlm. 16.

²⁷⁷ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Farrar, Staus & Giroux Inc, 1978, page 6.

penegakan hukum, melibatkan manusia baik manusia yang berada dalam institusi yang diberi kewenangan untuk membuat hukum, aparat hukum (yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum), dan manusia (warga masyarakat) yang menjadi *adressat* hukum. Berkaitan dengan faktor manusia ini maka budaya hukum – termasuk di dalamnya adalah sikap mental yang baik, dan etos kerja yang baik – mempunyai peranan yang sangat penting. Selama ini selalu dikatakan, “budaya hukum memengaruhi bekerjanya hukum,” sehingga seolah-olah yang harus mempunyai budaya hukum yang baik hanya manusia (warga masyarakat) yang menjadi *adressat* hukum. Padahal, budaya hukum yang baik dari para pembuat hukum (legislator), petugas penyuluh hukum, aparat pemerintah, aparat penegak hukum, dan aparat yang memberikan pelayanan hukum akan sangat menentukan kualitas berhukum di Indonesia. Meminjam pendapat Soerjono Soekanto, dalam penegakan hukum harus ada keserasian antara nilai-nilai dengan kaidah-kaidah atau norma-norma dan perilaku nyata dari manusia. Dengan demikian, inti dari sistem penegakan hukum adalah adanya keserasian dalam hubungan empat faktor, yaitu hukum atau peraturan itu sendiri; mentalitas petugas yang membuat hukum, melaksanakan atau menerapkan atau mengimplementasikan hukum, dan menegakkan hukum; fasilitas (sarana prasarana) yang mendukung pelaksanaan atau penerapan atau implementasi dan penegakan hukum, serta kesadaran hukum, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat.²⁷⁸ Selain itu, sosialisasi hukum dan pendidikan hukum mempunyai peran yang sangat penting untuk timbulnya kesadaran hukum dan kepatuhan hukum.

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu

²⁷⁸ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum*, op. cit., hlm. 34-36.

sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat. Ada sejumlah faktor yang menentukan proses penegakan hukum sebagaimana diungkapkan oleh Lawrence M. Friedman, Jimly Asshiddiqie, dan Badan Pembinaan Hukum Nasional/BPHN, yaitu:

1. Komponen substansi atau elemen kaidah (norma) hukum atau materi hukum atau tatanan hukum;
2. Komponen struktural atau elemen kelembagaan atau aparatur hukum;
3. Komponen kultural atau elemen perilaku para subjek hukum yang mengandung hak dan kewajiban yang ditentukan oleh kaidah (norma) hukum itu atau budaya hukum; dan
4. Sarana dan prasarana hukum yang mendukung bekerjanya hukum.

Sejumlah faktor atau komponen tersebut termasuk ruang lingkup bekerjanya hukum sebagai suatu sistem. Penegakan hukum tidak berada di ruang hampa dan kedap pengaruh, tetapi selalu berinteraksi dengan lingkup sosial yang lebih besar.²⁷⁹

Secara singkat, dapat dikatakan bahwa Hukum Nasional – mulai dari pembuatannya, pelaksanaan atau penerapan atau implementasinya, hingga penegakannya – selalu mendapat pengaruh internal maupun eksternal. Selalu terjadi pergulatan kepentingan-kepentingan, baik kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya maupun keamanan. Namun demikian, Hukum Nasional atau Hukum Indonesia yang merupakan sebuah sistem harus tetap konsisten, koheren, dan berkorespondensi dengan Pancasila yang merupakan landasan filosofis negara (*filosofische grondslag*) sekaligus

²⁷⁹ Satjipto Rahardjo, "Kata Pengantar Editor" dalam Satjipto Rahardjo, *ibid.*, hlm. vii-xiv.

norma dasar (*staats fundamental norm*) dan menjadi sumber dari segala sumber hukum negara, serta UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan hukum tertinggi dan hukum dasar di negara hukum Indonesia. Selain menjadi ruh dan spirit yang menjadi dasar pembuatan Hukum Nasional atau Hukum Indonesia, menurut Arief Hidayat, Pancasila juga harus menjadi ruh dan spirit dalam tindakan para penyelenggara negara (termasuk dalam pelaksanaan atau penerapan atau implementasi, dan penegakan hukum). Dengan demikian, prinsip Ketuhanan yang sarat nuansa moral menjadi pondasi inti yang menyinari Sila Kemanusiaan, Sila Persatuan, Sila Kerakyatan, dan Sila Keadilan Sosial, sehingga terwujud negara kesejahteraan yang religius (*religious welfare state*) sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri negara (*the founding fathers*). “Dalam berhukum di Indonesia harus disinari oleh sinar Ketuhanan.”²⁸⁰

²⁸⁰ Arief Hidayat, “Negara ...,” *op. cit.*

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdulgani, Roeslan. *The Bandung Connection: Konperensi Asia-Afrika di Bandung Tahun 1955*. Jakarta: Gunung Agung, 1980.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2003.
- Agustino, Leo. *Perihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Alkostar, Artidjo dan M. Sholeh Amin (Editor). *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cetakan 1. Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1994.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- _____. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Badrika, I Wayan. *Sejarah Untuk SMA Kelas XII*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006.

- Bahar, Saafroedin., Kusuma, Ananda B., dan Hudawati, Nannie. (Tim Penyunting). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keempat. Jakarta: PT Gramedia, 1980.
- _____. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Budiman, Arief. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Chaidir, Ellydar. *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Cipto, Bambang. *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong terhadap Dinamika, Realitas, dan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Darmono, Bambang dkk. *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan bagi Bangsa Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, 2010.
- Djamali, R. Abdoel. *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi 2 Cetakan 2. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993.
- Djelantik, Sukawarsini. *Terorisme: Tinjauan Psiko-Politis, Peran Media, Kemiskinan, dan Keamanan Nasional*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010.
- Elisabeth, Adriana et. al. (Editor: Ganewati Wuryandari). *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar-P2P LIPI, 2011.
- Fatwa, AM. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Friedman, Lawrence W. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial* (Diterjemahkan dari Lawrence M. Friedman. *The Legal System: A Social Science Perspektif*. New York: Russel Sage Foundation, 1975). Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.
- Friedmann, W. *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*. London: Steven and Sons, 1971.

- _____. *Teori dan Filsafat Hukum (Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum)*, Susunan I (Penerjemah: Muhamad Arifin). Jakarta: Rajawali Pers, 1990.
- Habib, Hasnan. *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional*. Jakarta: CSIS, 1990.
- Hadyanto, Sophia (Editor). *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi: Dalam Rangka Ulang Ke-80 Prof. Solly Lubis*, Cetakan Pertama. Jakarta: PT Sofmedia, 2010.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.
- Harman, Benny K. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kebhikinan di Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997.
- Hartono, Sunaryati. *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- _____. *Politik Hukum Menuju Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2009.
- Heywood, Andrew. *Politik Global* (Diterjemahkan dari Andrew Heywood, *Global Politics, Second Edition*, Palgrave Macmillan, 2014) (Penerjemah: Ahmad Lintong Lazuardi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Hidayat, Arief. *Kebebasan Berserikat di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik terhadap Penafsiran Hukum)*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006.
- Hirst, Paul dan Thompson, Grahame. *Globalisasi adalah Mitos*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Indrayana, Denny. *Indonesia Optimis*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2011.
- Irianto, Sulistyowati (Editor). *Hukum yang Bergerak (Tinjauan Anthropologi Hukum)*, Cetakan Pertama. Jakarta: IALDF (Indonesai Australia Legal Development Activity), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Pusat Kajian

- Wanita dan Jender Universitas Indonesia-Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Ishwara, Helen dkk. *Yang Perlu Anda Ketahui Tentang Abad XX*. Jakarta: PT Intisari Mediatama, 2001.
- Jemadu, Aleksius. *Politik Global dalam Teori dan Praktik*. Bandung: Graha Ilmu, 2008.
- Komar, Mieke. *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik & Negarawan (Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.)*, Edisi I Cetakan I. Bandung: Alumni, 1999.
- Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- Kusumaningrat, Purnama dan Kusumaningrat, Hikmat. *Mengawal Konstitusi, Pengabdian Seorang Guru Besar: Prof. Dr. H.R. Taufik Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H.* Bandung: Unpad Press, 2006.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Cetakan 2. Jakarta : LP3ES, 1990.
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- _____. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 1999.
- _____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- _____. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Edisi 1, Cetakan 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1999.
- _____. *Teori Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2011.

- Merryman, J.H. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, 2nd Ed. Stanford California: Stanford University Press, 1985.
- Muqoddas, M. Busyro. *Hegemoni Rezim Intelijen: Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad*. Yogyakarta: PUSHAM UII, 2011.
- Mugasejati, Nanang Pamuji dan Martanto, Ucu (Editor). *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*. Yogyakarta: Fisipol UGM, 2006.
- Natarajan, Mangai. *Kejahatan dan Pengadilan Internasional*, Cetakan 1 (Diterjemahkan dari Mangai Natarajan, *International Crime and Justice*, NY: Cambridge University Press, 2011) (Penerjemah: Irfan M. Zakie) (Penyunting: M. Rizal). Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015.
- Nonet, Philippe dan Selznick, Philip. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Farrar, Staus & Giroux Inc, 1978.
- NN. "Mempertahankan Kemurnian Non-Blok". *Seminar Non-Blok Ke-2 II yang Diselenggarakan oleh Yayasan 17-8-1945 tanggal 25-26 Juni 1979 di Hyatt Aryaduta*. Jakarta: Yayasan Idayu, 1979.
- Nuraeni, Deasy Silvy dan Sudirman, Arifin. *Regionalisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Nurmantyo, Gatot. *Memahami Ancaman, Menyadari Jati Diri sebagai Modal Membangun Menuju Indonesia Emas. t.th*.
- Onghokham (Editor: JJ Rizal) (Pengantar: David Reeve). *Riwayat Tionghoa Peranakan di Jawa*, Cetakan Kedua. Jakarta: Komunitas Bambu, 2009.
- Purnama, Eddy (Editor: Moh. Fadli). *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, Cetakan I. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2007.
- Rais, Mohammad Amien. *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia!* Cetakan Ekstra. Yogyakarta: Penerbit PPSK Press, 2008.

- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, t. th.
- _____. *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: CV Sinar Baru, t. th.
- _____. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni, 1979.
- _____. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1982.
- _____. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan 1. Yogyakarta: Genta Press, 2008.
- _____. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- _____. *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Cetakan 2. Editor: Khudzaiyah Dimiyati. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Rajagukguk, Erman. *Nyanyi Sunyi Kemerdekaan: Menuju Indonesia Negara Hukum Demokratis*, Cetakan 1. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006.
- Ranadirekta, Hendarmin. *Visi Politik Amandemen UUD 45 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002.
- Rasjidi, Lili. *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI (Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H.)*. Bandung: *The Bandung Lawyers*-Penerbit Angkasa, 1998.
- Revrisond Baswir dkk (Editor: Hamdan Basyar dan Fredy BL. Tobing). *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi, dan Tantangan Globalisasi*. Yogyakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI)-Pustaka Pelajar, 2009.
- Riant Nugroho D. *Reinventing Indonesia: Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2001.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan 6. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

- Salim, Emil dkk (Penyunting: Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Marco P. Sumampouw). *Manajemen dalam Era Globalisasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1997.
- Salim HS., H. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Salman, Otje dan Susanto, Anton F. (Editor: Aep Gunarsa). *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Cetakan Kedua. Bandung: PT Refika Aditama, 2005.
- Santosa, Priyo Budi. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru (Perspektif Kultural dan Struktural)*, Edisi 1 Cetakan 1. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Soekanto, Soerjono dan Abdullah, Mustafa. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Cetakan Pertama. Jakarta: CV Rajawali, 1980.
- _____. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis)*, Cetakan Keempat. Jakarta: UI-Press, 1983.
- _____. (Ed.). *Inventarisasi dan Analisa Perundang-undangan Lalu Lintas*. Jakarta: Rajawali, 1984.
- _____. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi 1 Cetakan 6. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Soemantri M, Sri. *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*. Bandung: Unpad Press, 2002.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Studi Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumni, 1982.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia, 1991.

- Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.
- Tamburaka, Apriadi. *Revolusi Timur Tengah: Kejatuhan Para Penguasa Otoriter di Negara-negara Timur Tengah*. Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2011.
- Thaib, Dahlan., Hamidi, Jazim dan Huda, Ni'matul. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Djakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, 1966.
- _____. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988.
- Wiharyanto, A. Kardiyat. *Sejarah Asia Tenggara: Dari Awal Tumbuhnya Nasionalisme Sampai Terbangunnya Kerjasama ASEAN*. Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2012.
- Winarno, Budi. *Globalisasi Wujud Imperialisme Baru: Peran Negara dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Tajidu Press, 2005.
- _____. *Globalisasi dan Krisis Demokrasi*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2007.
- _____. *Dinamika Isu-Isu Global Kontemporer*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service), 2014.

DISERTASI

- Siahaan, Maruarar. "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang: Studi Tentang Mekanisme *Checks and Balances* di Indonesia". *Disertasi*. Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.
- Sitabuana, Tundjung HERNING. "Penyelesaian Masalah Diskriminasi terhadap Etnis Cina (Studi Tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia)". *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Semarang, 2011.

JURNAL ILMIAH

- Faustinus Andrea, "Tinjauan Perkembangan Regional dan Global: Tantangan Keamanan ASEAN Tahun 2015", *Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 4, Desember 2011.

- Kenichi Ohmae, "Berakhirnya Negara Bangsa", *Analisis CSIS*, Tahun XXV, No. 2, Maret-April 1996.
- Poppy S. Winanti, "Developmental State dan Tantangan Globalisasi: Studi Kasus Korea Selatan", *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik*, Volume 7, No. 2, Nopember 2003.
- Riza Sihbudi, "Indonesia dan Dinamika Politik Timur Tengah (Januari-November 2011)", *Jurnal Penelitian Politik*, LIPI, Vol. 8, No. 2, 2011.
- Tadjuddin Noer Effendi, "Globalisasi dan Kemiskinan", *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik*, Volume 7, No. 2, Nopember 2003.
- Todung Mulya Lubis, "Menuju Hukum Responsif: Indonesia di Persimpangan Jalan", *Jurnal Konstitusi* (Pusat Studi HTN-UI), Volume 1 Nomor 1, November 2010.

MAKALAH

- Gandhi, L.M. "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif". Pidato disampaikan pada *Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Jakarta: 14 Oktober 1995.
- Mahfud MD, Moh. "Pancasila sebagai Hasil Karya dan Milik Bersama". Makalah Pelengkap atas Naskah *Keynote Speech* pada *Kongres Pancasila* yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia-Universitas Gajah Mada di Yogyakarta pada Hari Sabtu, 30 Mei 2009.
- _____. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Pembangunan Hukum Progresif untuk Keadilan Sosial." Makalah disampaikan pada seminar *Menembus Kebuntuan Legalitas Formal menuju Pembangunan Hukum dengan Pendekatan Hukum Progresif* yang diselenggarakan oleh Universitas Diponegoro. Semarang pada hari Sabtu, 19 Desember 2009.
- _____. "Politik Hukum Nasional dalam Pembangunan Nasional". Makalah *Keynote Speech* pada *Seminar Hukum Nasional Arah Politik Hukum Nasional dan Implementasinya dalam Pembangunan Nasional* yang diselenggarakan oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas

Pajajaran Angkatan 2009/2010-Fakultas Hukum Universitas Pajajaran di Bandung; 28 Juli 2010.

Muladi. "Ruang Lingkup Perkembangan Kejahatan Internasional". Materi disampaikan dalam *Ceramah* di Universitas Semarang pada Tanggal 14 Februari 2012.

INTERNET

"Amerika Serikat", http://id.wikipedia.org/wiki/Amerika_Serikat, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:55 PM.

"Catatan Sejarah Perang Dingin", <http://www.anneahira.com/sejarah-perang-dingin.htm>, diunduh pada Tanggal 16 Oktober 2012 Pukul 12:08 PM.

"Dunia Ketiga", http://id.wikipedia.org/wiki/Dunia_ketiga, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:53 PM.

"*Four Asian Tigers*", http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Four_Asian_Tiger... , diunduh pada Tanggal 17 Oktober 2012 Pukul 2:03 PM.

"Gerakan Non-Blok", http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Gerakan_Non-Blo.... , diunduh pada Tanggal 13 Oktober 2012 Pukul 5:47 PM.

"Kebangkitan Dunia Arab", http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Kebangkitan_dunia... , diunduh pada Tanggal 13 Oktober 2012 Pukul 5:42 PM.

"Krisis Global 2008", <http://www.indonesiarecovery.com/krisis-keuangan-global-20...> , diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:48 PM.

Kwik Kian Gie, "Sebab-Sebab Krisis Global dan Dampaknya terhadap Indonesia", <http://ilmusaham.wordpress.com/2008/12/05/sebab-sebab-kris...> , diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:48 PM.

"Negara Utara vs Negara Selatan", <http://heiddymaiden.blogspot.com/2011/03/negara-utara-vs-n...> , diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 8:27 PM.

"Perang Dingin", http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perang_Dingin&pri... , diunduh pada Tanggal 16 Oktober 2012 Pukul 12:11 PM.

- “Perang Dunia II”, http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perang_Dunia_II&p... , diunduh pada Tanggal 16 Oktober 2012 Pukul 12:11 PM.
- “Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara”, http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perhimpunan_Bang... , diunduh pada Tanggal 1 November 2012 Pukul 11:45 AM.
- “Regionalisme: Sejarah Perkembangan Integrasi Eropa”, <http://regional.kompasiana.com/2011/06/10/regionalisme-seja...>, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:52 AM.
- “Restorasi Meiji”, http://id.wikipedia.org/wiki/Restorasi_Meiji, diunduh pada Tanggal 20 Oktober 2012 Pukul 5:46 PM.
- “Reformasi Ala Reformasi Meiji”, <http://sejarah.kompasiana.com/2012/07/09/reformasi-ala-resto...> , diunduh pada Tanggal 20 Oktober 2012 Pukul 5:47 PM.
- “Sejarah Pembentukan Uni Eropa”, <http://www.indonesianmission-eu.org/website/page94341866...> , diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:51 AM.
- “Uni Eropa”, http://id.wikipedia.org/wiki/Uni_eropa, diunduh pada Tanggal 14 Oktober 2012 Pukul 7:51 AM.

SURAT KABAR

- “57 Tahun KAA: Masa Lampau yang Terlampau Berkilau”, *Harian Kompas*: Minggu, 22 April 2012.
- Abun Sanda, “Perekonomian China: Kultur Kerja Keras”, *Harian Kompas*: 7 Juli 2012.
- Amich Alhumami, “Konsensus Beijing”, *Harian Kompas*: Sabtu, 26 Juli 2008.
- “ASEAN Dorong Pertumbuhan”, *Harian Kompas*: Senin, 19 November 2012.
- “AS Makin Terkucil di Kawasan Sendiri”, *Harian Kompas*: Rabu, 18 April 2012.
- Benny Susetyo, “Mencermati Geliat Amerika Latin”, *Harian Kompas*: Selasa, 2 September 2008.
- “Diskusi ASEAN: Menuju Internasionalisme Asia Tenggara”, *Harian Kompas*: Senin, 1 Oktober 2012.

- “Gelombang Protes Rakyat: Dunia Arab Terus Membara”, *Harian Kompas*: Jum’at, 25 November 2011.
- GNB Mendesak Israel: 120 Negara Anggota Cari Arah Baru Gerakan 50 Tahun ke Depan”, *Harian Kompas*: Selasa, 24 Mei 2011.
- “Hadiah Nobel Perdamaian 2012: Uni Eropa, Hadiah dalam Krisis”, *Harian Kompas*: Sabtu, 13 Oktober 2012. Hasbullah Satrawi, “Fikih Revolusi”, *Harian Kompas*: Sabtu, 3 Maret 2012.
- Ibnu Burdah, “Ketahanan Monarki-Monarki di Arab”, *Harian Kompas*: Selasa, 1 November 2011.
- “Iran Terancam Sanksi Baru”, *Harian Kompas*: Sabtu, 6 Oktober 2012.
- “Kebangkitan China Merah Yang Tertunda?” *Harian Kompas*: Rabu, 11 Juli 2012.
- “Kenaikan Status Palestina”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Desember 2012.
- “Krisis Spiral: Mesir Berada di Titik Kritis”, *Harian Kompas*: Jum’at, 25 November 2011.
- “KTT ke-16 Non-Blok: Indonesia Dorong Kerja Sama Ekonomi”, *Harian Kompas*: Selasa, 28 Agustus 2012.
- Makmur Keliat, “China Sebagai Ancaman?” *Harian Kompas*: Rabu, 8 Agustus 2012.
- “Menyambut Era Komunitas ASEAN 2015”, *Harian Media Indonesia*: Rabu, 11 Mei 2011.
- “Palestina Diakui”, *Harian Suara Merdeka*: Sabtu, 1 Desember 2012.
- “Palestina: Tinggal Selangkah Lagi”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Desember 2012.
- Pamungkas Ayudhaning Dewanto, “Uni Eropa Di Titik Nadir”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Oktober 2011.
- “Quo Vadis Revolusi di Suriah”, *Harian Kompas*: Senin, 21 November 2011. “Tantangan Revolusi Mesir”, *Harian Kompas*: Jum’at, 25 November 2011.
- “Timur Tengah: Nilai Strategis Minyak di Tengah Revolusi Arab”, *Harian Kompas*: Selasa, 24 Mei 2011.

“Timur Tengah: Revolusi Arab Bisa Memudarkan Hegemoni AS di Belahan Dunia Arab”, *Harian Kompas*: Selasa, 25 Oktober 2011.

”Tonggak Sejarah Baru Palestina”, *Harian Kompas*: Sabtu, 1 Desember 2012.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD NRI Tahun 1945

Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000

Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Tentang Penulis



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum. lahir di Semarang pada 7 September 1958. Anak kedua dari pasangan Drs. Toeloes Koesoemaboedaja dengan R. Ay. Koentjarawati Koesoemaboedaja ini menempuh semua jenjang pendidikan di Semarang, yaitu SD Pendrikan Tengah II (lulus tahun 1970), SMPN I Semarang (lulus tahun 1973), SMAN I-II Semarang (lulus tahun 1976), dan FH UNDIP (lulus 30 Desember 1982). Setelah menikah, pada Tahun Ajaran 1986/1987 melanjutkan pendidikan pada Program Spesialis 1 Kenotariatan UNDIP (lulus 10 Februari 1990). Pada tanggal 2 Januari 1997 mulai bekerja sebagai dosen di FH Universitas Semarang/USM, dan pada Tahun Ajaran 1998/1999 melanjutkan pendidikan pada PMIH UNDIP (lulus 2 Juli 2001 sebagai lulusan terbaik). Selanjutnya, pada Tahun Ajaran 2007/2008 melanjutkan pendidikan pada PDIH UNDIP (lulus 4 April 2011 sebagai lulusan terbaik dengan predikat *cum laude*).

Selain pendidikan formal sebagaimana diutarakan di atas, penulis juga mendapat kesempatan untuk mengikuti *Short Course of Industrial Property Rights Training Course Management* (EIPM-2) yang diselenggarakan oleh AOTS and JIII di Tokyo dan Osaka, Jepang (2-13 November 1998), *Sandwich-Like Program* di School of Law of Flinders University, Adelaide, South Australia, Australia (6 Oktober-15 Desember 2008), dan *Training on Socio-Legal Studies in Promoting and Protecting Indigenous Rights: A Harmonization between Modern Law and Customary Law in Indonesia* di *The Van Vollenhoven Institute*, Faculty of Law of Leiden University, Belanda (15 Maret-1 April 2010). Di samping itu juga berkesempatan mengikuti: (1) *bench-marking* ke Faculty of Law of Toyo University, Tokyo, Jepang, dan Faculty of Law of Sungkyunkwan University, Seoul,

Korea Selatan, pada bulan Mei 2010 bersama rombongan Fakultas Hukum UNDIP; (2) *International Symposium on Constitutional Complaint in Celebration of 12th Anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia* (Jakarta, 15 – 17 Agustus 2015); (3) *3rd Congress of The Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions* (Bali, 8 – 14 Agustus 2016); (4) *International Symposium: Constitutional Court as the Guardian of Ideology and Democracy in a Pluralistic Society* (Solo, 8 – 10 Agustus 2017).

Bersuamikan Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. (Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang); Penulis mempunyai dua orang anak yaitu Adya Paramita Prabandari, S.H., MLI, M.H. (Staf Pengajar Bagian Hukum Internasional FH UNDIP) bersuamikan Kurnia Sadewa, S.H., M.H., (Pegawai Kantor Imigrasi Semarang), dan Airlangga Surya Nagara, S.H., M.H. beristerikan Elisabet Ayu Puspita Adi, S.H., M.H.; serta seorang cucu (Diandra Paramita Surya Nagara).

Selain buku ini, penulis yang saat ini adalah Lektor Kepala (Pembina Tingkat I/Golongan IV A), telah menulis beberapa buku, yaitu: (1) *Alih Teknologi Melalui Sarana Technical Assistance Agreement: Perjanjian Bantuan Teknis* (BP Universitas Diponegoro, 2005); (2) *Aspek Hukum Kontrak dalam Technical Assistance Agreement: Perjanjian Bantuan Teknis* (BP UNDIP, 2005); (3) *Hukum Agraria Indonesia, Buku I* (BP UNDIP, 2005); (4) *Hukum Agraria Indonesia, Buku II* (BP UNDIP, 2006); (5) *Pengantar Hukum Pasar Modal* (BP UNDIP, 2006); dan (6) *Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina: Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia* (Penerbit Konpress, 2014).