

**POLITIK HUKUM PENGGUNAAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG
(PERPU) TERKAIT DENGAN ASAS HAL IKHWAL
KEGENTINGAN YANG MEMAKSA
(Analisis terhadap Perpu Nomor 1 Tahun 2007)**



TESIS

**HANDOYO PRIHATANTO
0706175571**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
ILMU KENEGARAAN
JAKARTA
JULI, 2009**

HALAMAN PENGESAHAN

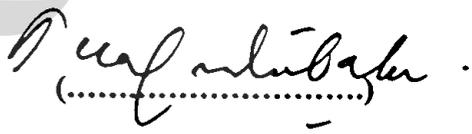
Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Handoyo Prihatanto
NPM : 0706175571
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Politik Hukum Penggunaan Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang (Perpu) Dalam
Kaitannya dengan Asas Hal Ikhwal
Kegentingan yang Memaksa

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof.Dr.SatyaArinanto,SH.MH. (.....)


Penguji : Prof. Dr. Harun Alrasid, SH.MH. (.....)


Penguji : Dr. Saafroedin Bahar


Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 15 - 07 - 2009
:

ABSTRAK

Pengaruh ekonomi global yang menimbulkan tekanan dan persaingan, membawa implikasi terhadap dinamika hukum ketatanegaraan yang terjadi di banyak negara, khususnya di Indonesia. Teori-teori tentang konstitusi maupun perundang-undangan diupayakan sedemikian rupa untuk menjawab tantangan kebutuhan masing-masing negara dalam menjawab relasi antara negara dan sistem ekonomi global. Perubahan yang terjadi terhadap negara tersebutlah yang memberi tugas bagi hukum tata negara pada khususnya untuk memberikan kepadanya bentuk dan ketertiban.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2007 tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menjadi Undang-Undang, dan telah diundangkan menjadi UU Nomor 44 Tahun 2007. Keberadaan Perpu tersebut menarik untuk dikaji karena dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2007 terjadi pengalihan kewenangan dalam menentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dari yang sebelumnya menggunakan undang-undang yang merupakan *domain* DPR menjadi dengan Peraturan Pemerintah yang merupakan kewenangan Presiden. Tesis ini secara lebih khusus mengkaji setidaknya dua hal pokok dari Perpu Nomor 1 Tahun 2007, yakni dari sisi politik hukum dan penggunaan asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Kata kunci : globalisasi, teori konstitusi, politik hukum, hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBARAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Kerangka Teoritis dan Konsep.....	5
D.1. Politik Hukum.....	5
D.2. Pemisahan Kekuasaan.....	6
D.3. Kedudukan Perpu.....	9
D.3.1. Asas-asas Formil.....	12
D.3.2. Asas-asas Materil.....	14
D.4. Hukum Tata Negara Darurat.....	15
D.5. Ekonomi Politik.....	16
D.6. Globalisasi.....	17
E. Metode Penelitian.....	17
F. Sistematika Penelitian.....	18
BAB II KONSTITUSI DAN PEMISAHAN KEKUASAAN PRESIDEN DAN DPR	20
A. Pengertian Kedaulatan.....	20
A.1. Teori Kedaulatan Tuhan (Teokrasi).....	21
A.2. Teori Kedaulatan Rakyat.....	22
A.3. Teori Kedaulatan Negara.....	23
A.4. Teori Kedaulatan Hukum.....	23
B. Konstitusi.....	24
B.1. Tujuan Negara.....	26
B.2. Konsep Negara Integralistik.....	31
B.3. Materi Muatan Konstitusi.....	35
C. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan.....	37
D. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.....	40
E. Kedudukan Presiden.....	43
E.1. Kekuasaan Presiden di bidang Peraturan Perundang-undangan.....	47
E.1.1 Kekuasaan mengajukan RUU.....	47
E.1.2 Kekuasaan membentuk Perpu.....	50
E.1.3 Kekuasaan menetapkan PP.....	50

F.	Teori Politik Hukum.....	51
F.1.	Ilmu Politik.....	52
F.2.	Ilmu Hukum.....	53
F.3.	Pengertian Politik Hukum.....	54
G.	Teori Hukum Tata Negara Darurat.....	57
BAB III.	POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERPU.....	71
A.	Politik Hukum.....	71
B.	Proses Pembentukan Perpu Kedalam Hukum.....	74
B.1.	Proses Penetapan dan Pengundangan Perpu	78
B.2.	Pemberian Persetujuan Perpu oleh DPR	79
C.	Pengaruh Politik Ekonomi.....	81
C.1.	Sistem-sistem Ekonomi Politik.....	83
C.2.	Definisi Ekonomi Politik.....	89
C.3.	Kaitan Ekonomi Politik dengan Kebijakan Publik.....	92
C.4.	Globalisasi.....	93
C.4.1	Definisi Globalisasi.....	96
C.4.2.	Ciri Utama Globalisasi.....	99
BAB IV.	HAL IKHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA	106
A.	Quo Vadis Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa.....	106
B.	Argumentasi Pemerintah dan DPR.....	107
B.1.	Argumentasi Pemerintah.....	108
B.2..	Tanggapan DPR Atas Pembentukan Perpu.....	112
C.	Catatan Kinerja Legislasi DPR.....	118
D.	Peran Negara dalam Globalisasi.....	122
D.1.	Marginalisasi Peran Negara.....	125
D.2.	Hubungan Hukum Nasional dengan Hukum Internasional	128
E.	Analisis Perpu Nomor 1 Tahun 2007.....	130
BAB V.	KESIMPULAN DAN SARAN.....	138
A.	Kesimpulan.....	138
B.	Saran.....	142
DAFTAR PUSTAKA.....		143
A.	Buku.....	143
B.	Artikel/makalah.....	148
C.	Disertasi, data dan Sumber yang tidak diterbitkan	148
D.	Publikasi Elektronik/internet.....	149
E.	Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan.....	150

KATA PENGANTAR

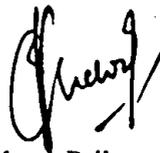
Puji syukur yang ke hadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, tesis ini dapat diselesaikan. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Dr. Satya Arinanto, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Sdr. Fitra Arsil, Sdr. Mustafa Fakhri dan teman-teman yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (3) Orang tua, istri, putriku yang senantiasa setia memberikan dukungan, semangat, bahkan inspirasi yang menyegarkan; dan
- (4) Segenap Pimpinan Fraksi PKS DPR RI, Rekan-rekan Staf Fraksi, Rekan-rekan satu angkatan dan para sahabat yang terus memberikan motivasi dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 7 Juli 2009

Penulis



Handoyo Prihatanto

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Handoyo Prihatanto
NPM : 0706175571
Program Studi : Magister Ilmu Hukum (Ilmu Kenegaraan)
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty free right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Politik Hukum Penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Dalam Kaitannya dengan Asas Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa (Analisis Terhadap Perpu Nomor 1 Tahun 2001).

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya .

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 7 Juli 2009

Yang Menyatakan



(Handoyo Prihatanto)

BAB I PENDAHULUAN

“Kita menghendaki Negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasar kepada gotong royong, usaha bersama; tujuan kita ialah membaharui masyarakat. Tetapi disebelah itu janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan diatas negara baru itu suatu negara kekuasaan”¹
(Muhammad Hatta)

A. Latar Belakang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (untuk kemudian disingkat Perpu) Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, Menjadi Undang-Undang, disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk disahkan Menjadi Undang-Undang.² Dalam perjalanannya Perpu tersebut telah diundangkan menjadi UU Nomor 44 Tahun 2007.³

Lahirnya Perpu Nomor 1 tahun 2007 bukanlah merupakan sesuatu yang baru bagi daerah industri. Pada tataran empiris, keberadaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas telah banyak dipraktekkan di daerah-

¹ Dalam buku Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 2005) hal. 9

² Perpu Nomor 1 Tahun 2007 disahkan oleh DPR RI dalam Rapat Paripurna pada tanggal 9 Oktober 2007. Proses pengesahan Perpu tersebut disaksikan oleh penulis yang sehari-hari bekerja sebagai tenaga ahli fraksi PKS DPR RI dan juga disiarkan secara langsung saat itu melalui TV SWARA, yang saat ini bernama TV Parlemen pada 9 Oktober 2007. Dalam kesempatan tersebut hanya Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang menyatakan keberatannya dengan disahkannya Perpu tersebut menjadi undang-undang

³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007*, LN Nomor 130 Tahun 2007, TLN Nomor 4775.

daerah seperti Batam, Bintan dan Karimun. Hal ini juga ditunjukkan dengan ditetapkannya Batam sebagai daerah otonomi penuh berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 tahun 1999 sebagai *Bonded Zone Plus*. Salah satu regulasi lain yang memperkuat dan mempermudah arus perdagangan bebas pun juga ditunjukkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 63 tahun 2003⁴ tertanggal 31 Desember 2003 tentang Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Pejualan Atas Barang Mewah Di Kawasan Berikat (*Bonded Zone*) Daerah Industri Pulau Batam. Terakhir pada tahun 2006 dibuka Kantor Pelayanan Investasi Terpadu (*Integrated Investment Service Unit*) di Batam dalam rangka izin pemberian usaha⁵.

Dipergunakannya Perpu dalam pengaturan mengenai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas secara konstitusional memang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶ Artinya dengan disahkannya Perpu Nomor 1 tahun 2007 tersebut maka Pemerintah beserta DPR menganggap bahwa saat ini telah terjadi hal ikhwal

⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Pejualan Atas Barang Mewah Di Kawasan Berikat (Bonded Zone) Daerah Industri Pulau Batam*, PP. Nomor 63 tahun 2003, Lembaran Negara Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4352.

Salah satu poin penting dari dikeluarkannya PP No. 63 Tahun 2004 adalah pembebasan pengenaan Pajak Pertambahan Nilai terhadap beberapa jenis produk secara bertahap, dengan kategori:

1. Penyerahan Barang Kena Pajak kepada Pengusaha sepanjang Barang Kena Pajak tersebut digunakan untuk menghasilkan Barang Kena Pajak yang diekspor; dan
2. Impor Barang Kena Pajak yang dilakukan oleh Pengusaha sepanjang Barang Kena Pajak tersebut digunakan untuk menghasilkan Barang Kena Pajak yang diekspor.

⁵ Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, *Keterangan Pemerintah Atas RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007*, (Jakarta 11 September 2007) hal 6.

⁶ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 22 ayat 1. Pasal ini tidak mengalami perubahan redaksi meskipun telah terjadi amandemon terhadap UUD 1945, namun memang penjelasannya tidak ada lagi namun kemudian diangkat lagi dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN Nomor 53. tahun 2004, TLN Nomor 4389 yang berbunyi "Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa".

kegentingan yang memaksa sehingga diperlukan Undang-Undang yang secara efektif bisa dengan cepat pembentukannya.

Dengan pengajuan Perpu ini berarti pemerintah sedang bertindak sebagai *political actor* dan pada saat yang sama sedang bertindak sebagai *legal actor*.

Dalam hal ini Philip Nonet dan Philip Selznick memberikan penjelasan.

“As a political actor it assumes responsibility for deciding what ends are to be pursued and what resources it is prepared to commit in dealing with problems such as pollution control or discrimination in employment”. These decisions express and impose a political power, however restrained and sublimated it may be. But government must then proceed as legal actor”.⁷

Perpu Nomor 1 Tahun 2007 terdiri atas perubahan terhadap 3 pasal dari Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000. Pokok-Pokok materi yang diatur dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2007 adalah mengubah ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, yang pada awalnya Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas ditetapkan dengan undang-undang, diubah menjadi ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Secara lebih jelas substansi Perpu Nomor 1 Tahun 2007 yakni mengenai:⁸

- a. Batas-batas Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas;
- b. Kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan di dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan bebas; dan
- c. Penetapan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

Menarik untuk dianalisis adalah hal yang melatar belakangi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) memberikan persetujuan untuk melakukan perubahan terhadap UU Nomor 36 tahun 2000. Perpu ini secara prinsip berarti

⁷ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper&Row, 1978) dalam Politik Hukum 2, Satya Arinanto, hal. 155

⁸ Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, *op.cit.*, hal. 13.

DPR telah menyerahkan kewenangan konstitusionalnya untuk menentukan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dalam bentuk undang-undang, untuk kemudian kewenangan tersebut diserahkan kepada pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yang sudah tentu terjadinya kesepakatan tersebut tidak lepas dari politik hukum DPR maupun Pemerintah itu sendiri.

B. Perumusan Permasalahan

Permasalahan yang kemudian timbul dan perlu mendapatkan jawaban adalah:

1. Apakah pertimbangan politik hukum yang menyebabkan DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) disahkan menjadi undang-undang?
2. Bagaimana sesungguhnya kedudukan asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam menerbitkan Perpu dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden dan DPR membentuk undang-undang?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan memahami pertimbangan politik hukum yang menyebabkan DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) disahkan menjadi undang-undang;
2. Mengetahui dan memahami kedudukan asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam menerbitkan Perpu dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden dan DPR membentuk undang-undang.

D. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsep

Secara teoritis memang cukup menarik untuk dikaji secara lebih seksama tentang beberapa terminologi hukum yang dipakai dalam membahas tema ini. Beberapa terminologi hukum yang dibahas dalam tesis ini antara lain adalah:

D.1. Politik Hukum

Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*body politic*)⁹. Sedangkan pemahaman atau definisi dari politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah¹⁰. M.Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi:

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;

⁹ HM. Laica Marzuki, *Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Vol. 3 Nomor 1, Maret 2006, hal. 2. Lihat juga M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001), hal. 5. Mahfud MD menyebutkan bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalitas atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersandingan. Lebih jauh Mahfud MD mengemukakan bahwa hubungan kausalitas antara hukum dan politik yang berkaitan dengan pertanyaan apakah hukum mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum, dapat dijawab *Pertama*; hukum determinan atas politik yaitu kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*; politik determinan atas hukum karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersandingan. *Ketiga*; politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang sederajat determinasinya. <http://www.legalitas.org/?q=node/75>

¹⁰ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. 2 (Jakarta: LP3ES, 2001), hal. 9. dapat juga dilihat di <http://www.legalitas.org/?q=node/75>

2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum¹¹.

Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (di Indonesia atau pada umumnya di negara lain). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata)¹².

D.2. Pemisahan Kekuasaan

Penulisan tesis ini mencoba mengambil sisi kewenangan kelembagaan yang dimiliki oleh Presiden maupun Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara Perkembangan pemikiran, konsepsi konstitusional dan praktek penyelenggaraan pemerintahan fungsi pembuatan undang-undang/fungsi legislasi dimiliki oleh DPR, akan tetapi justru dengan disahkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang maka DPR secara serta merta menyerahkan fungsinya dalam menentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dalam bentuk undang-undang namun kini cukup dengan peraturan pemerintah.

¹¹ *Ibid.* Lihat juga Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, Surabaya, September 1985.

¹² Suhariyono.AR, *Proses Legislasi Dalam Pengembangan Sistem Hukum* <http://www.legalitas.org/?q=node/7>, April 2007

Fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPR ini sebenarnya dapat dibahas tersendiri mengingat di berbagai negara di dunia dewasa ini, fungsi legislatif parlemen itu memang cenderung makin dianggap tidaklah lebih penting dibandingkan dengan fungsi kontrol atau pengawasan politik terhadap pemerintah. Fungsi pembuatan undang-undang itu bahkan mulai cenderung dianggap sebagai fungsi teknis dibandingkan dengan fungsi pengawasan yang bersifat politis.¹³ Akan tetapi, rakyat Indonesia sudah menjatuhkan pilihan bahwa di masa depan kita akan menganut ajaran pemisahan yang tegas di antara ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Karena itu, fungsi pembuatan undang-undang itu dipertegas sebagai kekuasaan DPR, bukan lagi didominasi kekuasaan Presiden. Masalahnya kemudian yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR itu tentunya mengandung implikasi yang mendasar terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan terhadap institusi atau pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan itu sendiri¹⁴.

Berbicara tentang kewenangan dalam membuat undang-undang sesungguhnya tidak pernah terlepas dari sistem Pemisahan Kekuasaan. Eric Barendt mengingatkan kepada kita tentang prinsip-prinsip dari pemisahan kekuasaan, sebagaimana dalam tulisannya ia mengatakan:

The separation of powers principle retains considerable vitality and effectiveness as a constitutional technique for guaranteeing limited government. It is more important than the federal principle, because it is desirable to observe it in all liberal constitutions, while federalisme may be inappropriate for a small, homogeneous country. As I will explain shortly,

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 1996. www.legalitas.org

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problem Peraturan Daerah*, www.legalitas.org

the separation of powers provides an argument for the institution and practice of judicial review. It, therefore, sits uncomfortably with fundamental principle of the United Kingdom constitution that parliament is entitled to enact any legislation it likes, no matter what its impact is on fundamental rights. But that is an argument for discarding parliamentary sovereignty, rather than treating the separation of powers principle with undue scepticism.¹⁵

Persoalan pemisahan kekuasaan sudah banyak mendapatkan penjelasan dari banyak pakar khususnya jika kita berkaca pada sistem demokrasi yang diterapkan di Amerika Serikat seperti yang dikatakan oleh Arend Lijphart¹⁶:

Separation of powers. One of the best-known and in comparative perspective, unusual features of American democracy is a formal and strict separation of executive and legislative powers. One of its consequences is that the president, in spite of the concentration of executive power in his hands, is by no means all-powerful. It may even be argued that, although there are no coalition cabinets, a kind of power-sharing between the president and congressional leaders-in particular, for about a century after the Civil War, the leaders of the South who held the chairmanships of key congressional committees-has often been necessary in order to make the most important decisions for the nation.

Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan pasal 25 ayat (1) dikatakan bahwa "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut". Dalam penjelasannya Yang dimaksud dengan "persidangan yang berikut" adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantarai satu masa reses. dan apabila ditolak oleh DPR maka Perpu tersebut tidak berlaku. Masih menurut Jimly Ashiddiqie, dalam sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, Presiden tidak dapat lagi membuat peraturan-peraturan yang bersifat mandiri seperti kedudukan Keputusan Presiden

¹⁵ Eric Barendt, *An Introduction to constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 1998) dalam Politik Hukum 1, Satya Arinanto, hal.123

¹⁶ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven : Yale University Press, 1984) hal. 57

pada masa lalu. Satu-satunya peraturan yang ditetapkan oleh Presiden dengan sifat mandiri adalah Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang seperti dikemukakan di atas.

D.3. Kedudukan Perpu

Menurut Jimly Ashiddiqie satu-satunya peraturan yang dapat berisi pengaturan yang mandiri hanyalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang dari segi isinya seharusnya dituangkan dalam bentuk UU, namun dari segi proses pembuatannya ataupun karena adanya faktor eksternal berupa keadaan bahaya atau kegentingan yang memaksa, maka oleh Presiden dapat ditetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti UU (PERPU) yang bersifat mandiri.¹⁷

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 22 ayat 1 menyatakan bahwa: *Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*¹⁸ Memang dalam keterangannya pemerintah juga mengatakan bahwa perubahan ketentuan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 melalui Perpu dari undang-undang menjadi peraturan pemerintah sama sekali tidak bermaksud mengambil kewenangan DPR yang diberikan oleh undang-undang, namun semata-mata demi kepentingan untuk mensejahterakan rakyat¹⁹.

Salah satu alasan yang dijadikan dasar mengajukan perpu ini adalah diperlukan langkah strategis yang digunakan untuk mensejahterakan rakyat

¹⁷ Ibid

¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 22 ayat 1.

¹⁹ Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, *op.cit*, hal. 14.

dengan meningkatkan arus investasi dan peningkatan ekspor serta penyediaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan melalui Pembentukan Kawasan Perdagangan bebas dan Pelabuhan Bebas, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000. Penetapan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas pada dasarnya merupakan upaya pengembangan pada wilayah tertentu dengan memberikan perlakuan khusus di bidang perpajakan dan kepabeanan kepada investor guna meningkatkan investasi dan mendorong ekspor, yang selanjutnya diharapkan dapat mendorong pertumbuhan perekonomian nasional²⁰.

Selama ini dasar pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas adalah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.²¹ Berdasarkan Undang-Undang tersebut, sampai saat ini (belum 7 tahun) baru 1 (satu) kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, yaitu Sabang²² yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000.²³ Artinya pemerintah memandang jika setiap kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas harus selalu ditetapkan dengan undang-undang maka akan sangat lamban dan tidak dapat bersaing dengan banyak negara-negara lainnya seperti Cina dan Vietnam untuk mendorong iklim

²⁰ *Ibid.* halaman 10

²¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, LN Nomor 251 Tahun 2000, TLN Nomor 4053

²² Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, *op.cit*, hal. 11.

²³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penetapan Perpu 2 Tahun 2007 tentang Penetapan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang*, UU. Nomor 37 Tahun 2000, LN Nomor 252 Tahun 2000, TLN Nomor 4054

investasi.²⁴ Melihat dari gambaran tersebut maka sesungguhnya penting untuk diketahui apa sesungguhnya politik hukum yang pada akhirnya mengakibatkan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 disahkan menjadi undang-undang.

Jika kita membaca Daftar Inventaris Masalah yang diajukan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, ada pandangan yang berbeda khususnya tanggapan atas konsideran Perpu ayat (d) yang menyatakan bahwa mengaitkan kondisi darurat ekonomi dengan melakukan amandemen UU No. 36 tahun 2000 tidaklah tepat.²⁵ Dengan amandemen tersebut, maka muncul anggapan adanya konflik kelembagaan dalam fungsi legislasi antara pemerintah dan DPR, dengan pertimbangan sebagai berikut:²⁶

1. Bahwa Perpu No. 1 Tahun 2007 yang mengubah pengaturan tentang pembentukan, penetapan, batas-batas kawasan dan kegiatan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas yang semula ditetapkan dengan undang-undang menjadi dengan peraturan pemerintah. “Undang-undang menjadi “Peraturan Pemerintah” merupakan bentuk pengambil alihan terhadap kewenangan DPR oleh Presiden.
2. Bahwa implikasi atas pengambilalihan kewenangan secara secara sepihak berdampak pada pertentangan antara lembaga negara dan telah masuk pada persoalan etika hubungan antar lembaga negara.

²⁴ Lahirnya Perpu No. 1 Tahun 2007 untuk merubah substansi UU. No. 36 Tahun 2000 harus dipahami bahwa keberadaan UU No. 36 Tahun 2000 yang mengatur tentang Penentuan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas juga dilahirkan melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2000.

²⁵ Sekretariat Komisi VI DPR RI, *DIM Persandingan Fraksi-Fraksi terhadap RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000*, Jakarta, 2007.

²⁶ *Ibid.* Daftar Inventarisasi Masalah yang diajukan oleh Fraksi PDI Perjuangan.

Jika kita mengacu pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2005-2009, beban tugas DPR RI sangatlah berat karena telah ditetapkan 284 Rancangan Undang-Undang (RUU) dan sekian banyak RUU Non Prolegnas yang harus dibahas oleh DPR sampai dengan akhir tahun 2009. Adapun Undang-Undang yang dihasilkan sampai dengan bulan Juni tahun 2007 adalah 63 Undang-Undang, dengan rincian 14 Undang-Undang pada tahun 2005, 23 Undang-Undang pada tahun 2006 dan 26 Undang-Undang sampai dengan bulan Juni tahun 2007²⁷. Banyaknya RUU yang belum dibahas serta masih adanya luncuran dari RUU yang seharusnya diselesaikan pada tahun 2005 dan 2006, mengindikasikan bahwa pengajuan RUU baru akan memerlukan proses dan waktu yang cukup panjang sebelum ditetapkan sebagai Undang-Undang.

Lepas dari persoalan beban kerja pembuatan undang-undang yang cukup berat, keberadaan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 tidaklah boleh menafikan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan. Menurut I.C Van der Viles dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving*, asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dibagi dalam dua kelompok, yaitu²⁸:

D.3.1. Asas-asas Formil:

- 1) **Asas Tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke*)** perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat.²⁹

²⁷ Biro Persidangan Sekjen DPR RI

²⁸ A. Hamid, SA, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, Jakarta, 1990, hal. 321 s/d 331. Sedangkan bukunya I.C. van der Vlies yang berjudul *Handboek Wetgeving* sudah diterjemahkan (tidak dipublikasikan) ke dalam bahasa Indonesia.

²⁹ Dalam membahas sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) meskipun tidak mengikat secara tegas dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun telah menjadi kebiasaan bahwa diperlukan Naskah Akademik. Naskah Akademik sangat penting karena akan dijadikan dasar acuan akademik sehingga diharapkan RUU yang

- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang.³⁰
- 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*)
- 4) Asas Kedapatlaksanakan/dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan

sedang/akan dibahas dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Naskah Akademik disusun/ditulis dengan menggunakan atau sistematika yang telah dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah pula.

Landasan filosofis suatu naskah akademik harus dapat menggambarkan pemikiran masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan, sehingga Rancangan Undang-Undang yang disusundapat menggambarkan cita-cita kolektif tentang nilai-nilai luhur yang hendak diwujudkan melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan. Cita-cita filosofis masyarakat dan bangsa Indonesia tercermin dalam nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan cita Negara (*Staatsidee*).

Landasan sosiologis suatu naskah akademik harus dapat menerangkan bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang mencerminkan kebutuhan masyarakat sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh sebab itu dalam konsideran Rancangan Undang-Undang harus dirumuskan dengan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang benar-benar didasarkan pada kesadaran hukum masyarakat (*rechtsbewustzijn*).

Landasan yuridis naskah akademik mencantumkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan Undang-Undang yang dijadikan rujukan dalam menyusun materi Rancangan Undang-Undang. Ketentuan tersebut dapat didasarkan kepada perintah UUD 1945, perintah UU tertentu atau dibentuk berdasarkan relevansi materi muatan dari UUD 1945 dan UU. Dapat dibaca buku tulisan Mahliar Madjid dkk, *Manual Pedoman Perancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007) halaman 25.

³⁰ Dalam konteks pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 dan pengesahannya oleh DPR maka perlu juga dipahami Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (di Indonesia atau pada umumnya). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan formal antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Dapat dibaca Suharyono, AR, *Proses Legislasi Dalam Pengembangan Sistem hukum*, <http://www.legalitas.org/?q=node/7>

yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;

5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)

D.3.2. Asas-asas Materil:

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga sudah diadopsi tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 5, yakni berbunyi:³¹ Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

³¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *op.cit*, pasal 5

- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Jika mengacu pada asas-asas tersebut diatas memang bisa dikatakan hampir seluruh unsur-unsurnya yang telah terpenuhi. Namun amat disayangkan sikap pemerintah yang tidak memberikan analisis secara lebih komprehensif baik dalam bentuk naskah akademik maupun hasil kajian yang menjadi argumentasi bagi lahirnya Perpu Nomor 1 tahun 2007. Naskah akademik (NA) adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan RUU (Pasal 1 Perpres Nomor 68 Tahun 2005). Perlu tidaknya NA dalam Perpres tersebut merupakan pilihan bagi Pemerintah untuk menyediakan, sedangkan bagi DPR-RI melalui Tata Tertibnya, penyediaan NA diwajibkan dalam setiap penyusunan RUU. Secara tidak langsung, kewajiban tersebut berimbas bagi Pemerintah untuk selalu menyediakan³²..Sejauh yang bisa kita pelajari pemerintah hanya memberikan Keterangan Pemerintah itupun kurang bisa dipertanggungjawabkan secara akademik karena banyak data-data yang disampaikan tidak jelas sumbernya.

D.4. Hukum Tata Negara Darurat

Menurut Herman Sihombing hukum Tata Negara Darurat merupakan hukum tata negara dalam keadaan bahaya atau darurat, yaitu sebagai rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam kedalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum

³² Suhariyono AR, *loc. cit.*, <http://www.legalitas.org/?q=node/7>, April 2007

yang umum dan biasa.³³ Hukum Tata Negara Darurat dalam arti *noodstaatsrecht* oleh para sarjana kadang dibedakan dari pengertian *staatsnoodrecht*.³⁴ Istilah Hukum Tata Negara darurat (HTN Darurat) itu dipakai sebagai terjemahan dari *staatsnoodrecht* yang membahas mengenai hukum negara darurat atau negara dalam keadaan bahaya (*nood*) itu. Oleh sebab itu harus dibedakan antara *staatsnoodrecht* dan *noodstaatsrecht*.

D.5. Ekonomi Politik

Pemaknaan terhadap Ekonomi Politik tidak terbatas pada studi tentang teori sosial dan keterbelakangan, pada awalnya Ekonomi Politik dimaksudkan untuk memberikan saran mengenai pengelolaan masalah-masalah ekonomi kepada para penyelenggara negara. Hal ini sesuai dengan pemaknaan Ekonomi Politik pada waktu itu sebagai pengelolaan masalah-masalah ekonomi negara (*political Economy referred to the management of economic affairs of the state*). Dalam hubungannya dengan penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007, kecenderungan pengaruh Ekonomi Politik amat terasa. Oleh pakar-pakar Ekonomi Politik Baru lebih diartikan sebagai analisis ekonomi terhadap proses politik. Dalam kajian tersebut mereka mempelajari institusi politik sebagai entitas yang bersinggungan dengan pengambilan keputusan ekonomi-politik, yang berusaha mempengaruhi pengambilan keputusan dan pilihan publik, baik untuk kepentingan kelompoknya maupun untuk kepentingan masyarakat luas.³⁵

³³ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996) halaman 1.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007) hal.18.

³⁵ Caporaso & Levine dalam Deliamov, *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga, 2005, hal.8-9.

D.6. Globalisasi

Globalisasi sebagai suatu proses yang menempatkan masyarakat dunia bisa menjangkau satu dengan yang lain atau saling terhubung dalam semua aspek kehidupan mereka, baik dalam budaya, ekonomi, politik, teknologi maupun lingkungan. Dengan pengertian yang demikian, maka globalisasi boleh dikatakan bahwa masyarakat dunia hidup dalam suatu era di mana sebagian besar kehidupan mereka sangat ditentukan oleh proses-proses global. Selain konsep kesalinghubungan, konsep kedua yang sering muncul dalam definisi-definisi globalisasi adalah integrasi. Seperti definisi yang dikemukakan oleh Amal bahwa globalisasi merupakan proses munculnya masyarakat global, yaitu suatu dunia yang terintegrasi secara fisik, dengan melampaui batas-batas negara, baik ideologis, dan lembaga-lembaga politik dunia.³⁶

E. Metode Penelitian

Penelitian ini dikaji secara yuridis-normatif dan dilengkapi dengan pendekatan normatif-empirik. Dalam melakukan pendekatan yuridis-normatif, tipe penelitian yang dipakai adalah inventarisasi hukum positif. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro inventarisasi hukum positif (langkah pertama) merupakan kegiatan pendahuluan yang bersifat dasar untuk penelitian-penelitian hukum

³⁶ Ichlasul Amal, *Globalisasi, Demokrasi dan Wawasan Nusantara; Perspektif Pembangunan Jangka Panjang dalam Wawasan Nusantara Indonesia Menghadapi Globalisasi*, Pusat Kajian Kebudayaan Universitas Bung Hatta, 1992. hal.1.

positif tipe lainnya. Dalam hal ini akan di inventarisir peraturan-peraturan yang dilakukan melalui proses klasifikasi yang logis sistematis³⁷.

Dalam melakukan pendekatan yuridis-normatif akan dipergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Oleh Soerjono Soekanto dikatakan bahwa: bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari UUD 1945 dan peraturan perundang-undangannya, hukum adat, yurisprudensi, traktat; bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum; bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan lain-lain.³⁸

F. Sistematika Penelitian

Berdasarkan uraian yang disampaikan diatas, selanjutnya penguraian materi akan disusun dalam beberapa bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan; menguraikan tentang latar belakang penelitian, identifikasi permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan / manfaat, metode penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, dan sistematika penelitian.

BAB II: Telaah atas teori konstitusi, Pemisahan kekuasaan, kedudukan antara Presiden dengan DPR, maupun tentang teori hal ihwal kepentingan yang

³⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, hal. 13

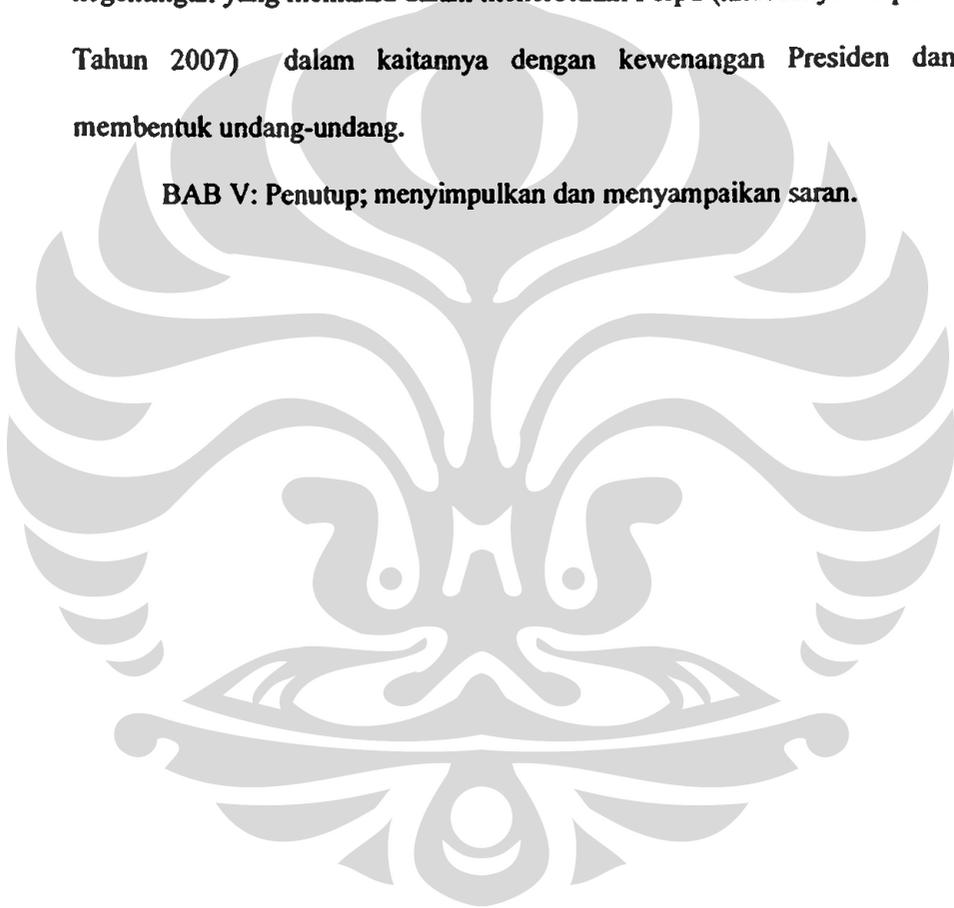
³⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal.52. juga dapat dibaca Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Cet IX (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006) halaman 33.

memaksa/hukum tata negara darurat.

BAB III: Telaah atas politik hukum yang kemudian menjadikan DPR menyetujui Perpu Nomor 1 tahun 2007 menjadi undang-undang yang pada intinya mengalihkan regulasi dari yang seharusnya dengan undang-undang menjadi dengan Peraturan Pemerintah dan proses pembentukan Perpu.

BAB IV: Bagaimana sesungguhnya kedudukan asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam menerbitkan Perpu (khususnya Perpu Nomor 1 Tahun 2007) dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden dan DPR membentuk undang-undang.

BAB V: Penutup; menyimpulkan dan menyampaikan saran.



BAB II KONSTITUSI DAN PEMISAHAN KEKUASAAN PRESIDEN DAN DPR

A. Pengertian Kedaulatan

Sejak berdirinya, Republik Indonesia telah mengakui dan menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*).³⁹ Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat.⁴⁰ Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.⁴¹

Kata daulat itu sendiri memang mencakup pengertian dinamika kekuasaan di bidang politik dan ekonomi sekaligus. Istilah daulat ini masuk ke dalam kosakata bahasa Indonesia melalui akulturasinya dengan sistem politik di kerajaan-kerajaan nusantara, sehingga menjelang kemerdekaan Republik Indonesia, para pendiri negara kita biasa menggunakan istilah daulat rakyat dan daulat tuanku.⁴² Istilah ini, misalnya, dipakai oleh Mohammad Hatta dalam berbagai tulisannya, dan bahkan pada tahun 1931, bersama kawannya ia menerbitkan tabloid dengan judul *Daoelat Ra'jat*.⁴³

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII BPHN Departemen Kehakiman dan HAM (Denpasar: 14-18 Juli 2003) halaman 2 .

Baca juga tulisan yang sama Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet 2 (Jakarta: Konstitusi Press) halaman 70

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Pasal 1 ayat 2

⁴¹ *Ibid*

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, cet 2. (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008) halaman 144.

⁴³ Majalah atau lebih tepatnya *Tabloid Daoelat Rajat* ini pertama kali terbit tanggal 20 September 1931, dikemudikan oleh komisi redaksi yang dipimpin oleh Mohammad Hatta, Sutan Syahrir, dan Suparman. lihat *Daoelat Rakjat* Tahun ke-1 No.1.

Namun, untuk ringkasnya, dalam arti yang bersifat teknis ilmiah, kata kedaulatan itu biasa diidentikkan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara, Persoalan yang muncul ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks negara adalah apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam hubungan ini, di dunia ilmu hukum dan politik, dikenal adanya lima teori, yaitu (i) teori Kedaulatan Negara, (ii) teori Kedaulatan Tuhan, (iii) teori kedaulatan Raja, (iv) teori Kedaulatan Rakyat, dan (v) teori Kedaulatan Hukum.⁴⁴ Definisi dari lima kedaulatan tersebut adalah:

A.1. Teori Kedaulatan Tuhan (Teokrasi)

Teori ini mengajarkan, bahwa pemerintah/negara memperoleh kekuasaan yang tertinggi itu dari Tuhan. Para penganjur teori ini berpendapat, bahwa dunia beserta segala isinya hasil ciptaan Tuhan. Apa pun juga yang ada di dunia ini berasal dari Tuhan. Demikian pula halnya dengan kedaulatan yang ada pada pemerintah ataupun raja-raja yang waktu itu memegang pemerintahan adalah berasal dari Tuhan juga. Oleh karena itu, raja atau pemerintah harus mempergunakan kedaulatan yang diperolehnya itu sesuai dengan kehendak Tuhan. Pada masa lampau raja-raja menganggap dirinya sebagai Tuhan sendiri, seperti misalnya dalam cerita wayang, di mana raja menganggap dirinya sebagai penjelmaan Wisnu ataupun menganggap sebagai anak Tuhan. Penganjur paham ini antara

⁴⁴ Hamied S. Attamimi, dalam disertasinya, juga menyebut lima ajaran kedaulatan. Tetapi, ajaran kedaulatan Tuhan digantinya dengan ajaran kedaulatan dalam lingkungan Lihat A. Hamied S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1991, hlm. 129-130. Lain lagi Wirjono Prodjodikoro dalam *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, cet 6. Jakarta: Dian Rakyat, 1989, hal. 5-6. Wirjono hanya menyebut empat ajaran saja, yaitu kedaulatan negara, kedaulatan Tuhan, kedaulatan Rakyat, dan kedaulatan hukum.

lain: Augustinus, Thomas Aquinas, dan lain-lain.⁴⁵

A.2. Teori Kedaulatan Rakyat

Menurut teori ini, negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan atau dari raja. Teori ini tidak sependapat dengan teori kedaulatan Tuhan, dan mengemukakan kenyataan-kenyataan yang tak sesuai dengan apa yang diajarkan oleh teori kedaulatan Tuhan:⁴⁶

- a. raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil, jujur dan baik hati (sesuai dengan kehendak Tuhan) namun kenyataannya, raja- raja bertindak dengan sewenang-wenang terhadap rakyat; ingat akan pemerintahan Louis XIV di Perancis;
- b. Apabila kedaulatan raja itu berasal dari Tuhan, mengapakah dalam suatu peperangan antara raja yang satu dengan raja yang lain dapat mengakibatkan kalahnya salah seorang raja.

Kenyataan-kenyataan ini menimbulkan keragu-raguan yang mendorong ke arah timbulnya alam pikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*Renaissance*). Alam pikiran baru ini dalam bidang kenegaraan melahirkan suatu paham baru, yakni teori kedaulatan rakyat.

Paham inilah yang merupakan reaksi terhadap teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan raja dan kemudian menjelma dalam revolusi Perancis sehingga kemudian dapat menguasai seluruh dunia hingga sekarang dalam bentuk *mythos* abad ke-19 yang memuat paham

⁴⁵ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) hal 74.

⁴⁶ *Ibid*

kedaulatan rakyat dan perwakilan (demokrasi).

Para penganjur paham ini adalah Rousseau, Montesquieu, dan John Locke. Dari ketiga sarjana ini, Montesquieu adalah yang terkenal karena ajarannya tentang pemisahan kekuasaan negara yang oleh Immanuel Kant disebut *Trias Politica*.⁴⁷

A.3. Teori Kedaulatan Negara

Menurut teori ini adanya negara itu merupakan kodrat alam, demikian pula kekuasaan tertinggi yang ada pada pemimpin negara itu. Adapun kedaulatan itu sudah ada sejak lahirnya suatu negara. Jadi jelaslah, bahwa negara itu merupakan sumber daripada kedaulatan. Hukum itu mengikat karena yang demikian dikehendaki oleh negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan mutlak. Penganjur teori ini di antaranya: Paul Laband dan George Jellinek.⁴⁸

A.4. Teori Kedaulatan Hukum (*Supremacy of Law*)

Teori ini mengajarkan, bahwa pemerintah memperoleh kekuasaannya itu bukanlah dari Tuhan ataupun dari raja maupun negara, akan tetapi berdasarkan atas hukum; yang berdaulat adalah hukum. Baik pemerintah maupun rakyat memperoleh kekuasaan itu dari hukum. Penganjur teori ini antara lain: Hugo de Groot, Krabbe, Immanuel Kant, dan Leon Duguit.

Prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang- Undang Dasar negara kita menganut

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.⁴⁹

B. Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁵⁰ Konstitusi memuat peraturan-peraturan pokok (fundamental) mengenai soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara. Sendi-sendi tersebut tentunya harus kuat dan tidak mudah runtuh, agar bangunan negara tetap berdiri.⁵¹

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar. Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.⁵² Pengertian

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, *loc.cit.*

⁵⁰ Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989) halaman. 10. dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, cet IV, 2004) halaman 7.

⁵¹ Wirjono Projudikoro, *Ibid.* Dapat juga dibaca M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, cet. 7 (Bandung: Mandar Maju, 2008) hal. 27.

⁵² Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29; Juga periksa dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat⁵³

Konstitusi pada dasarnya adalah kerangka masyarakat politik yang diorganisir dengan dan melalui hukum yang menetapkan pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen, fungsi dari alat-alat perlengkapan dan hak-hak tertentu yang telah ditetapkan. Karena itu konstitusi juga mengandung makna sebagai kumpulan asas-asas penyelenggaraan kekuasaan secara luas, hak-hak dari yang diperintah dan hubungan antar keduanya. Suatu negara bangsa (*nation state*) lahir dengan latar belakang sejarah tertentu. Di dalamnya terdapat bukan saja berkaitan dengan eksistensinya sebagai sebuah bangsa-bangsa, tetapi juga dengan mengandung dasar, cita-cita, harapan dan tujuan negara bangsa itu sendiri.⁵⁴

1992, hlm.95. dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*. Cet. 4. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, , 2004) hal. 7.

⁵³ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Ibid*

⁵⁴ International Idea, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi Di Indonesia*, Makalah Laporan Hasil Konferensi Yang Diadakan di Jakarta, Indonesia, Oktober 2001, hal. 45-47 dalam Mirza Nasution, *Tinjauan Konstitusional Terhadap Pelaksanaan Pemilu dalam Negara Demokrasi Indonesia*, <http://library.usu.ac.id/download/fh/tatanegara-mirza2.pdf>

B.1. Tujuan Negara⁵⁵

Menurut Plato tujuan Negara adalah untuk memajukan kesucilaan manusia, sebagai perseorangan (individu) dan sebagai makhluk sosial. Sedangkan menurut Roger H. Soltau tujuan Negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebass mungkin (*the freest possible development and creative self-expression of its members*).⁵⁶

Dalam konteks Negara Indonesia, tujuan Negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila) yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila ini dapat juga memandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang. Sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila "Kemanusiaan yang adil dan beradab" menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi

⁵⁵ Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa bagaimanapun juga hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia; dan karenanya politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam satu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945. dapat dibaca Abdul Hakim G Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBH Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 20.

⁵⁶ *Ibid*

hak-hak asasi manusia yang nondiskriminatif; sila "Persatuan Indonesia" menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.⁵⁷

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, selain berpijak pada lima dasar untuk mencapai tujuan negara, juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*) yakni:

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi).
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi)
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.⁵⁸

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan negara, sebab cita hukum adalah

⁵⁷ Tujuan bangsa dan tujuan negara itu substansinya sama, hanya saja tujuan negara seringkali dianggap bersifat lebih konstitutif karena dirumuskan secara resmi di dalam Pembukaan UUD 1945

⁵⁸ Bernard L Tanya, *Judicial Review dan Arah Politik Hukum, Sebuah Perspektif*, makalah untuk Seminar tentang *Judicial Review dan Arah Politik Hukum* di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 17 April 2006..

kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Cita hukum itu bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai oleh negara.⁵⁹

Dalam konteks transformasi politik yang terjadi di dunia, terutama pasca perang dunia ke kedua, banyak negara bangsa lahir karena dorongan nasib bersama akibat penindasan kolonialisme yang sangat eksploitatif yang dilakukan dalam skala yang sangat luas, massif dan kolektif. Karena itu konstitusi negara-negara baru setelah kolonialisme selalu mengandung satu rumusan yang secara komprehensif meliputi pernyataan kemerdekaan, dasar, cita-cita, harapan dan tujuan negara. Seringkali konstitusi negara-negara baru tersebut sangat diwarnai oleh kemauan untuk menegakkan hak kolektif, dalam bentuk lahirnya sebuah negara bangsa.⁶⁰

Muhammad Yamin,⁶¹ menyatakan bahwa konstitusi (*constitution*) itu ialah Undang-Undang Dasar dan didalamnya tertulis sekumpulan aturan yang menyusun kekuasaan politik dan masyarakat, menjamin dan menguatkan kemerdekaan negara dan warga. Selanjutnya dia mengatakan, bahwa perkataan *constitution* berasal dari abad ke XVII, dan dalam kitab pujangga Revolusi Perancis J.J. Rousseau⁶² yang bernama *Contract Social* maka *constitution* dinamai

⁵⁹ M. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, cet. 1., 2006) hal. 19.

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1952), hal. 69.

⁶² Dalam Buku yang telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia JJ. Rousseau mengatakan: "Selama manusia tidak dapat melahirkan sebuah kekuatan baru dan hanya menyatukan kekuatan yang sudah ada, mereka tidak akan memiliki cara lain untuk mempertahankan diri, selain formasi

juga *lois fondamentales* atau *lois politiques* yang dapat disalin dalam bahasa kita yaitu Undang-Undang Dasar.

Menurut Jimly Asshiddiqie⁶³, yang mengutip pendapat Thomas Paine, bahwa konstitusi itu sendiri dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah untuk rakyat, "*A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right*". Selanjutnya Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa istilah *constitution* dalam bahasa Inggris sepadan dengan istilah *grondwet* dalam bahasa Belanda dan *grundgesetz* dalam bahasa Jerman. *Grond* dalam bahasa Belanda memiliki makna yang sama dengan *Gerund* dalam bahasa Jerman yang berarti "dasar". Sedangkan *wet, gesetz* biasa diartikan undang-undang. Karena itu dalam bahasa Indonesia, *grondwet* itu disebut dengan istilah Undang-Undang Dasar.⁶⁴ Sarjana Belanda seperti L.J. van Apeldoorn juga menyatakan bahwa *constitutie* itu lebih luas daripada *grondwet*. Menurut

yang sudah ada, yakni dengan satu agregasi yang merupakan tambahan kekuatan yang cukup besar untuk mengatasi masalah pertahanan diri mereka. Semua ini harus mereka bawa ke dalam permainan dengan satu motivasi kekuasaan tunggal dan melahirkan sebuah tindakan bersama.

Tambahan kekuatan ini bisa muncul hanya ketika beberapa orang berkumpul bersama. Namun, karena kekuatan dan kebebasan setiap individu merupakan alat utama bagi pertahanan dirinya, bagaimana dia bisa menjaga mereka tanpa membahayakan kepentingannya sendiri, dan mengabaikan perlindungan atas dirinya sendiri? Dalam pokok bahasan saya sekarang, kesulitan ini mungkin bisa dinyatakan dengan pernyataan sebagai berikut.

"Persoalannya adalah menemukan bentuk asosiasi yang akan mempertahankan dan melindungi bersama dengan kekuatan pribadi dan sarana dari setiap asosiasi. Di dalam asosiasi tersebut, orang bisa menyatukan dirinya dengan anggota yang lain, tetapi tetap patuh pada dirinya sendiri, dan tetap menjadi seorang pribadi yang bebas seperti sebelum dia bergabung dalam asosiasi tersebut." Ini merupakan persoalan fundamental ketika "Perjanjian Sosial" menjadi jalan keluar.

Dapat dibaca tulisan J.J. Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, diterjemahkan oleh Vincent Bero, (Jakarta : Visimedia, 2007). halaman 22-23.

⁶³ Jimly Asshiddiqie Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.304-305.

⁶⁴ Yudha Pandu, ed., *Kamus Hukum*. Cet. 2 (Jakarta: Indonesia Legal Center Publishing, 2006) halaman 77

Apeldoorn, *grondwet* itu hanya memuat bagian tertulis saja dari *constitutie* yang cakupannya meliputi juga prinsip-prinsip dan norma-norma dasar yang tidak tertulis.⁶⁵

Berkaitan dengan pengertian konstitusi yang didalamnya juga mengatur mengenai lembaga-lembaga negara terutama sekali lembaga-lembaga negara yang merupakan perwujudan gagasan kedaulatan rakyat dalam suatu bentuk perwakilan didalam perkembangan masyarakat yang semakin kompleks, maka perlu dikemukakan secara teoritis mengenai perwujudan dan perlembagaan kedaulatan rakyat tersebut. Sebagai wujud pelaksanaan dari konstitusi bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, dan agar norma dasar yang tercantum dalam konstitusi dapat berlaku efektif dan berjalan dengan baik di masyarakat maka norma dasar tersebut itu perlu diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang Hirarkinya berada dibawah Undang-Undang Dasar.

Kemudian, hal yang perlu dipahami juga adalah mengenai kedudukan konstitusi dalam sebuah negara. Penjelasan mengenai kedudukan konstitusi / Undang-Undang Dasar dalam sebuah negara, dapatlah disimak apa yang disampaikan oleh Harun Alrasid.⁶⁶ Ia memulai penjelasannya dengan membicarakan hukum. Menurutnya, kalau kita berbicara mengenai hukum, maka kita mengacu kepada Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Jadi menurutnya, kedudukan Undang-Undang Dasar bagi sebuah negara analog dengan kedudukan anggaran dasar bagi suatu partai politik atau organisasi lainnya, yaitu merupakan pegangan pokok bagi tindakan operasional dari organisasi yang bersangkutan.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, loc.cit.*

⁶⁶ Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 sesudah empat kali diubah oleh MPR*, (Jakarta: UI-Press, 2006), hal.149-164.

Untuk menguatkan pandangan bahwa konstitusi adalah bagian terpenting bagi sebuah negara, ada baiknya dilihat pendapat Bryce seputar motif politik dalam penyusunan sebuah konstitusi, yakni sebagai berikut:⁶⁷

1. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa;
2. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan;
3. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara;
4. Hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingannya sendiri-sendiri.

B.2. Konsep Negara Integralistik

Pembentukan negara-negara modern tidak dapat dilepaskan dari berkembangnya dua faham atau mazhab pemikiran tentang hubungan negara dengan warga negara. Penindasan para raja, yang seringkali mempersonifikasikan diri sebagai negara, *L'etat C'est Moi* selama berabad-abad di Eropa telah mendorong kelahiran Gerakan Renaissance, yang memberikan pengakuan hak individu dari setiap warganegara. Faham individualisme yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, Herbert Spencer, dan H.J. Laski, telah mewarnai seluruh aspek kehidupan bangsa-bangsa Barat dan menjadi

⁶⁷ Dahlan Thaib; Jazim Hamidi; Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, cet. IV, 2004), hal. 64-65.

nilai dasar dari sistem politik demokrasi yang berkembang, setelah bangsa-bangsa tersebut mengalami penindasan oleh para penguasa absolut dalam negara monarki absolut. Menurut paham individualisme, negara ialah masyarakat hukum yang disusun atas dasar kontrak antara seluruh individu dalam masyarakat (*social contract*). Aliran kedua adalah paham kolektivisme, yang tidak mengakui hak-hak dan kebebasan individu, beranggapan persatuan yang dilandaskan pada ikatan kesamaan ideologi atau keunggulan ras sebagai dasar dalam penyusunan negara yang terdiri atas pimpinan atau partai sebagai suprastruktur dan masyarakat madani sebagai struktur. Paham kolektivisme kemudian cenderung berkembang menjadi pemerintah diktator totaliter seperti dialami bangsa Jerman di bawah Hitler, Uni Soviet di bawah pemerintahan komunis, Italia di bawah Mussolini, dan RRC di bawah pimpinan Mao Zedong. Paham kolektivisme mempunyai beberapa cabang pemikiran, diantaranya yang dikenal sebagai teori kelas (*class theory*) yang dikembangkan oleh Marx, Engels dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat oleh suatu kelas untuk menindas kelas yang lain.⁶⁸

Negara ialah alat golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi kuat untuk menindas golongan atau kelas ekonomi lemah. Negara kapitalistik adalah alat golongan *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik kaum buruh dan kelompok tertindas lainnya untuk merebut kekuasaan negara dan menggantikan kaum *bourgeoisie*. Cabang

⁶⁸ Sofian Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, dalam rangka memperingati Dies Natalis Universitas Pancasila yang ke 40 dan Upacara Wisuda Semester Genap Tahun Akademik 2006/2007. <http://indonesiainfile.com/content/view/56/61/>

yang lain adalah seperti yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Mueller, Hegel dan Gramsci yang dikenal sebagai teori integralistik.⁶⁹

Menurut pandangan teori ini, negara didirikan bukanlaah untuk menjamin kepentingan individu atau golongan, akan tetapi menjamin masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Negara adalah suatu masyarakat yang integral, segala golongan, bagian dan anggotanya satu dengan lainnya dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis Yang terpenting dalam kehidupan bernegara menurut teori integral adalah kehidupan dan kesejahteraan bangsa seluruhnya.⁷⁰

Harus kita pahami, gerakan kemerdekaan Indonesia memandang paham individualisme yang dipeluk oleh bangsa-bangsa Barat adalah sumber dari kapitalisme, kolonialisme/imperialisme yang mereka tentang habis-habisan. Para *founding fathers* nampaknya mempunyai interpretasi yang berbeda tentang faham kekeluargaan. Bung Karno yang menangkap kekeluargaan bangsa Indonesia lebih dari dinamika dan semangatnya. Hatta memaknai kekeluargaan secara etis. Sedangkan Prof. Soepomo menafsirkan kekeluargaan lebih sebagai konsep organis-biologis. Hampiran *metateoretikal* yang berbeda tersebut menghasilkan interpretasi yang berbeda pula tentang konsep kekeluargaan. Bung Karno menginterpretasikan kekeluargaan sebagai semangat gotong royong, Bung Hatta memandang kekeluargaan secara etis sebagai interaksi sosial dan kegiatan produksi dalam kehidupan desa, yang bersifat tolong menolong antar sesama.

Bentuk susunan suatu negara secara teoritis berhubungan erat dengan riwayat hukum dan struktur sosial dari suatu bangsa. Karena itulah setiap negara membangun susunan negaranya selalu dengan memperhatikan kedua konfigurasi

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ *Ibid*

yang lain adalah seperti yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Mueller, Hegel dan Gramsci yang dikenal sebagai teori integralistik.⁶⁹

Menurut pandangan teori ini, negara didirikan bukanlaah untuk menjamin kepentingan individu atau golongan, akan tetapi menjamin masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Negara adalah suatu masyarakat yang integral, segala golongan, bagian dan anggotanya satu dengan lainnya dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis Yang terpenting dalam kehidupan bernegara menurut teori integral adalah kehidupan dan kesejahteraan bangsa seluruhnya.⁷⁰

Harus kita pahami, gerakan kemerdekaan Indonesia memandang paham individualisme yang dipeluk oleh bangsa-bangsa Barat adalah sumber dari kapitalisme, kolonialisme/imperialisme yang mereka tentang habis-habisan. Para *founding fathers* nampaknya mempunyai interpretasi yang berbeda tentang faham kekeluargaan. Bung Karno yang menangkap kekeluargaan bangsa Indonesia lebih dari dinamika dan semangatnya. Hatta memaknai kekeluargaan secara etis. Sedangkan Prof. Soepomo menafsirkan kekeluargaan lebih sebagai konsep organis-biologis. Hampiran *metateoretikal* yang berbeda tersebut menghasilkan interpretasi yang berbeda pula tentang konsep kekeluargaan. Bung Karno menginterpretasikan kekeluargaan sebagai semangat gotong royong, Bung Hatta memandang kekeluargaan secara etis sebagai interaksi sosial dan kegiatan produksi dalam kehidupan desa, yang bersifat tolong menolong antar sesama.

Bentuk susunan suatu negara secara teoritis berhubungan erat dengan riwayat hukum dan stuktur sosial dari suatu bangsa. Karena itulah setiap negara membangun susunan negaranya selalu dengan memperhatikan kedua konfigurasi

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ *Ibid*

politik, hukum dan struktur sosialnya. Atas dasar pemikiran tersebut. Soepomo dalam rapat BPUPK tanggal 31 Mei 1945 mengusulkan agar sistem pemerintahan negara Indonesia yang akan dibentuk harus berdasar atas aliran fikiran negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun. Dalam negara yang integralistik tersebut, yang merupakan sifat tata pemerintahan yang asli Indonesia, menurut Soepomo, para pemimpin bersatu-j jiwa dengan rakyat dan pemimpin wajib memegang teguh persatuan dan menjaga keseimbangan dalam masyarakatnya. Inilah interpretasi Soepomo tentang konsep *manunggaling kawulo lan gusti*.⁷¹ Persatuan antara pemimpin dan rakyat, antara golongan-golongan rakyat, diikat oleh semangat yang dianut oleh masyarakat Indonesia, yaitu semangat kekeluargaan dan semangat gotong-royong. Dalam pemikiran organis-biologis Soepomo, kedudukan pemimpin dalam negara Indonesia dapat disamakan dengan kedudukan seorang Bapak dalam keluarga.⁷²

⁷¹ Samsudin Haris, *Sang Pandito Orde Baru*, <http://www.tempointeractive.com/ang/min/02/37/kolom2.htm>, Juli 2007.

⁷² Hatta, berbeda dengan Sukarno dan Soepomo, menerjemahkan paham kolektivisme sebagai interaksi sosial dan proses produksi di pedesaan Indonesia. Intinya adalah semangat tolong menolong atau gotong royong. Karena itu dalam pemikiran Hatta, kolektivisme dalam konteks Indonesia mengandung dua elemen pokok yaitu milik bersama dan usaha bersama. Dalam masyarakat desa tradisional, sifat kolektivisme ala Indonesia tersebut nampak dari kepemilikan tanah bersama yang dikerjakan bersama. Jadi, kolektivisme oleh Hatta diterjemahkan menjadi kepemilikan kolektif atas alat-alat produksi, yang diusahakan bersama untuk memenuhi kebutuhan bersama.

B.3. Materi Muatan Konstitusi

Pentingnya konstitusi bagi sebuah negara, memicu sebuah pertanyaan sebagaimana yang juga pernah ditanyakan oleh Wheare dalam karyanya, *Modern Constitution*,⁷³ yaitu:

what should a constitution contain?

Secara tegas Wheare menjawabnya,

the short answer, then, is the very minimum, and that minimum to be rules of law. One essential characteristic of the ideally best form of constitution is that it should be as short as possible.

Pendapat Wheare ini menegaskan bahwa seringkasan mungkin konstitusi itu semakin baik, sebab yang terpenting adalah pelaksanaannya secara konsisten. Apa yang ditegaskan oleh Wheare juga mengarah pada konstitusi pada tipe negara kesatuan (*the unitary state*), meskipun tidak semua negara kesatuan demikian.⁷⁴

Dalam konteks negara kesatuan, Wheare mengatakan, setidaknya ada tiga hal pokok yang harus menjadi muatan konstitusi, yakni *pertama* tentang struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif; *kedua*, hubungan dalam garis besar antara kekuasaan-kekuasaan tersebut satu dengan yang lainnya; dan *ketiga*, hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warga negara.⁷⁵

⁷³ K.C. Wheare, *Modern Constitution* dalam Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, cet II, 2007) hal. 37

⁷⁴ Memang jika diletakkan pada Indonesia sebagai negara kesatuan, UUD 1945 ringkas dan sederhana. tetapi, tidaklah kemudian sama pula bagi negara kesatuan lainnya seperti Belanda, dan Amerika Serikat memiliki jumlah pasal dalam UUD yang relatif banyak dan luas. Lihat lebih lanjut dapat dibaca Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987) hal. 50-51.

⁷⁵ K.C. Wheare, dalam Majda El Muhtaj, *loc. cit.*

C.F Strong, dalam bukunya *Modern Political Constitutions* mengatakan bahwa muatan konstitusi tidak terlepas dari prinsip-prinsip konstitusionalisme itu sendiri. Dengan sangat ringkasnya, Strong mengatakan,

*the objects of a constitution, in short, are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power*⁷⁶.

Berdasarkan pandangan ini maka setidaknya konstitusi mengandung beberapa hal pokok, yaitu:⁷⁷

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Hal yang penting juga disadari bahwa meskipun konstitusi merupakan sesuatu yang krusial bagi sebuah negara, tetapi menganggapnya sebagai hal yang suci (*the sacred document*) sehingga tak menutup kemungkinan atas perubahan-perubahan, justru semakin mengecilkan kedudukan dan peran konstitusi itu

⁷⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of their History and existing Form* dalam Majda El Muhtaj, Ibid. halaman 38

⁷⁷ Sri Soemantri M., *Prosedur...*, op.cit., hlm. 51.

Dalam beberapa versi yang agak berbeda C.F. Strong memasukkan muatan konstitusi terdiri atas: (1) pembatasan kekuasaan negara; (2) jaminan hak-hak asasi manusia; dan (3) pengaturan mengenai pelaksanaan kekuasaan negara.

Atau dalam versi lain pula, Miriam Budiardjo juga mengatakan muatan konstitusi setidaknya terdiri atas (1) Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya. (2) Hak-hak asasi manusia (3). Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar (4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar. Dapat dilihat tulisan Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 1992, hlm 101.

sendiri. Hal ini penting ditegaskan agar tidak terjadi pemahaman yang simplistik.⁷⁸

C. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Bentuk dan paradigma dari pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam ajarannya telah memperlihatkan corak yang beragam diberbagai negara. Bagaimanapun bentuk perwujudannya, tidak lepas dan merupakan perkembangan lebih lanjut dari ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dipelopori dua pemikir besar John Locke dan Montesquieu.⁷⁹

Berawal dari buku *Two Treaties on Civil Government* yang diterbitkan tahun 1660 Masehi, John Locke mengemukakan kritik terhadap kekuasaan absolute raja-raja yang mendapat dukungan teoritis dari beberapa ahli pikir pada waktu itu, antara lain Sir Robert Filmer melalui tulisannya *Patriarcha*. John Locke sekaligus memberikan landasan pembenaran terhadap revolusi gemilang (*the glorious revolution*) tahun 1688, perebutan kekuasaan antara Kerajaan dan Parlemen Inggris yang pada akhirnya dimenangkan oleh Parlemen. John Locke adalah orang pertama yang menentang absolutisme raja-raja dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik terhadap raja. Beliau mendasarkan pendapatnya kepada "kondisi alami manusia dan kontrak sosial" yang melahirkan negara. Alasan manusia mengadakan kontrak sosial adalah untuk memelihara hak-hak

⁷⁸ Majda El Muhtaj, *op.cit*, halaman 39

⁷⁹ Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tāta Negara*. (Yogyakarta:Total Media, 2009) hal. 46

alami manusia yaitu, hak untuk hidup, kemerdekaan dan hak milik (*presserve their lives, libertes and possessions*), yang melahirkan status politik.⁸⁰

Dalam buku tersebut John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu (1) kekuasaan legislatif (*legislative power*) (2) kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan (3) kekuasaan federatif (*federative power*). Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif harus berada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain.⁸¹

Dalam versi lain teori pemisahan kekuasaan, yang oleh Immanuel Kant disebut sebagai doktrin "Trias Politika," dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'esprit des Loi*.⁸² Dasar pemikiran doktrin Trias Politika sudah pernah

⁸⁰ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. (Bandung: Alumni, 2004) hal.138

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan di-tanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Baca juga Jimly Asshiddiqie, *Kostitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cet. 2 (Jakarta: Konstitusi Press) hal. 74

⁸¹ *Ibid*.

⁸² Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup:2009) hal.11.

alami manusia yaitu, hak untuk hidup, kemerdekaan dan hak milik (*preserve their lives, libertes and possessions*), yang melahirkan status politik.⁸⁰

Dalam buku tersebut John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu (1) kekuasaan legislatif (*legislative power*) (2) kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan (3) kekuasaan federatif (*federative power*). Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif harus berada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain.⁸¹

Dalam versi lain teori pemisahan kekuasaan, yang oleh Immanuel Kant disebut sebagai doktrin "Trias Politika," dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'esprit des Loi*.⁸² Dasar pemikiran doktrin Trias Politika sudah pernah

⁸⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. (Bandung: Alumni, 2004) hal.138

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan di-tanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Baca juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cct. 2 (Jakarta: Konstitusi Press) hal. 74

⁸¹ *Ibid*

⁸² Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup:2009) hal.11.

dikemukakan oleh Aristoteles dan kemudian juga pernah dikembangkan oleh Jhon Locke.⁸³ Secara garis besar ajaran Montesquieu sebagai berikut: *Pertama*, terciptanya masyarakat yang bebas. Keinginan seperti ini muncul karena Montesquieu hidup dalam kondisi sosial dan politik yang tertekan di bawah kekuasaan Raja Lodewijk XIV yang memerintah secara absolut. *Kedua*, jalan untuk mencapai masyarakat yang bebas adalah pemisahan antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif. Montesquieu tidak membenarkan jika kedua fungsi berada di satu orang atau badan karena dikhawatirkan akan melaksanakan pemerintahan tirani. *Ketiga*, kekuasaan yudisial harus dipisah dengan fungsi legislatif.⁸⁴ Hal ini dimaksudkan agar hakim dapat bertindak secara bebas dalam memeriksa dan memutuskan perkara.⁸⁵

Ketiga kekuasaan tersebut, menurut Montesquieu, harus terpisah satu sama lain, mulai dari fungsi maupun mengenai alat perlengkapannya. Pendapat tersebut tentu berbeda dengan Jhon Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif. Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif harus berdiri sendiri karena kekuasaan tersebut dianggapnya sangat penting. Pemikirannya seperti itu tidak bisa dilepaskan dari peng-alamannya menjadi hakim, di mana kekuasaan yudikatif sangat berbeda dengan kekuasaan eksekutif.

⁸³ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat; Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan kekuasaan*, Cet.2, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004) hal. 200-203.

⁸⁴ Dapat dibaca juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2006) hal.30-35.

⁸⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hal. 58-59.

Sebaliknya oleh Montesquieu, kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut oleh Jhon Locke "federatif dimasukkannya ke dalam kekuasaan eksekutif."⁸⁶

Menurut C. F. Strong, fenomena pembagian kekuasaan seperti itu dikarenakan adanya proses normal dari spesialisasi fungsi. Fenomena ini bisa diamati pada semua bidang pemikiran dan tindakan yang disebabkan peradaban semakin bergerak maju, bertambahnya bidang aktivitas, dan karena organ-organ pemerintahan menjadi semakin kompleks.⁸⁷ Strong melihat pada mulanya raja adalah pembuat dan pelak-sana undang-undang, di samping ia juga bertindak sebagai hakim. Namun, dalam perkembangannya tidak dapat dihindari tumbuhnya tendensi untuk mendelegasikan kekuasaan-kekuasaan tersebut sehingga menghasilkan adanya pembagian kekuasaan.⁸⁸

D. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat⁸⁹

Kedaulatan rakyat (*democratie*) di Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif; Presiden dan Wakil

⁸⁶ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, cet. 2 (Jakarta: Aksara Baru, 1978) hal.6

⁸⁷ C.F. Strong, *Modern Political Institutions, An Introduction To The Comparative Study of Their History and existing Form*, cet. 5 (London: Sidwick & Jackson Limited, second impression, 1960) hal. 214

⁸⁸ *Ibid*, hal 330.

⁸⁹ Istilah "kedudukan lazim" digunakan seiring dengan penggunaannya dalam Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU Nomor 22 Tahun 2003, Lembaran Negara Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4310.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (*fungsi legislatif*), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (*fungsi kontrol*) terhadap jalannya pemerintahan, pelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.⁹⁰ Terkait dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bagian dari demokrasi perwakilan, dalam pasal UUD dinyatakan bahwa:⁹¹

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Selain itu, DPR sebagai lembaga negara pelaksana demokrasi perwakilan memiliki, fungsi sebagai berikut:⁹²

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cet II (Jakarta: Konstitusi Press) hal. 71-72.

⁹¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 19.

⁹² *Ibid*, Pasal 20A.

3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak umunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1), berhak memajukan rancangan undang-undang sebagaimana disebutkan yakni "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang". Sedangkan Ayat (2) pasal ini lebih lanjut menyatakan, "Jika rancangan undang-undang itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu". Selanjut-nya, Pasal 226 hasil Perubahan Kedua, menentukan: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang".

Di antara perubahan-perubahan penting dalam rumusan-rumusan tersebut di atas adalah terjadinya pergeseran mendasar dalam fungsi legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR. Semula dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) ditentukan bahwa: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR", dan dalam Pasal 21 ayat (1) dinyatakan bahwa "Anggota anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang". Sekarang setelah Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, Pasal 20 ayat (1) menegaskan bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang", dan Pasal 5 ayat (1) menegaskan bahwa: "Presiden berhak mengajukan rancangan

undang-undang kepada DPR". Untuk memastikan kuatnya kedudukan DPR itu, maka dalam rangka Perubahan Kedua UUD 1945 ditambahkan lagi ayat (5) yang menyatakan: "Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah berlaku undang-undang dan wajib diundangkan".

E. Kedudukan Presiden⁹³

Menurut tata bahasa, kata *president* (*substantivum*) adalah derivatif dari *to preside* (*verbum*) yang artinya memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata Latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang artinya di depan, dan kata *sedere* yang artinya duduk.⁹⁴ Jabatan presiden erat hubungannya dengan bentuk republik, meskipun tidak selalu berkaitan. Dalam sejarah politik Romawi telah muncul istilah republik, di samping kerajaan, prinsipat, dan dominat, namun belum muncul istilah presiden.⁹⁵

Presiden dalam sistem ketatanegaraan kita adalah lembaga yang dapat diartikan sebagai institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berisi dua jabatan yaitu Presiden dan wakil Presiden. Dalam struktur ketatanegaraan dengan sistem pemerintahan presidensial, patut dicatat bahwa yang menyangkut lembaga kepresidenan adalah *pertama*, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala

⁹³ Penggunaan istilah "kedudukan" digunakan oleh penulis sudah termasuk didalamnya pengertian tentang kekuasaan/kewenangan.

⁹⁴ *Webster's New World Dictionary*, College Edition, New York: The World Publishing Company, 1962, hal. 1153. dalam Harun Al Rasid, *Pengisian Jabatan Presidensi* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999) halaman 10.

⁹⁵ Djokosutono, *Ilmu. Negara*, dalam Harun Al rasid, *Ibid*

pemerintahan dalam sistem presidensial seperti di Indonesia menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian presiden memimpin penyelenggaraan negara dalam pemerintahan sehari-hari. *Kedua*, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen. *Ketiga*, Presiden dan Parlemen memiliki kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden.⁹⁶

Dalam konteks Indonesia Presiden merupakan penanggung jawab dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sistem ini pada hakikatnya merupakan uraian tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan Negara. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara ialah sistem bekerjanya Pemerintahan sebagai fungsi yang ada pada Presiden.⁹⁷ Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti "pemerintahan umum" atau "pemerintahan negara". Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).⁹⁸

Pada dasarnya Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara tidak membicarakan Sistem Penyelenggaraan Negara oleh Lembaga-lembaga Negara secara keseluruhan. Dalam arti sempit, istilah Penyelenggaraan Negara tidak mencakup lembaga-lembaga Negara yang tercantum dalam UUD 1945. Sedangkan dalam

⁹⁶ Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum: Pertanggung Jawaban Seorang Wakil Rakyat*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003). Hal. 49

⁹⁷ Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2006) hal. 3

⁹⁸ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, cet III. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994) hal. 6

arti luas, istilah penyelenggaraan negara mengacu pada tataran supra struktur politik (lembaga negara dan lembaga pemerintah), maupun pada tataran infra struktur politik (organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan). Dengan demikian, yang dimaksud dengan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara sebenarnya adalah mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif, yang dipimpin oleh Presiden baik selaku kepala pemerintahan maupun selaku kepala negara.⁹⁹

Dalam Konstitusi kita,¹⁰⁰ Setidaknya ada 10 kekuasaan Presiden Republik Indonesia, yaitu:¹⁰¹

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰²

⁹⁹ Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *loc.cit.*

¹⁰⁰ Penulis menggunakan penyebutan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amandemen) dengan istilah "konstitusi" dengan argumentasi karena pengertiannya sama sebagaimana yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya.

¹⁰¹ Dalam versi lain kekuasaan Presiden ada yang menyebut sebanyak (delapan belas) kewenangan. Hal tersebut salah satunya dikarenakan kewenangan Presiden terkait dengan penyusunan peraturan perundang-undangan ditulis secara terpisah, dapat dilihat Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2006) hal.4-5.

¹⁰² Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam buku Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, cet 3. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994) hal. 6-7. ada penjelasan tentang pemerintahan, yakni: Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti "pemerintahan umum" atau "pemerintahan negara". Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).

Apa sebenarnya kandungan dari "fungsi pemerintahan" itu?. Fungsi dari pemerintahan itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.

Perbedaan antara perundang-undangan, peradilan dan pemerintahan in pembuat undang-undang, kehakiman dan pihak pelaksana (eksekutif). Dewasa ini dari "pemerintahan" ini tidak sama dengan "kekuasaan eksekutif". Banyak jenis pemerintahan yang, tidak dapat dipandang sebagai pelaksanaan dari undang-undang seperti pemberian subsidi tertentu, atau tugas melaksanakan pekerjaan umum. Ada juga ahli hukum administrasi yang mengatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan yang terdiri atas peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih lanjut (peraturan-peraturan umum tentang pemerintahan, peraturan-peraturan dari pihak penguasa yang lebih rendah), tidak dapat dikategorikan dalam hukum administrasi. Hal ini dapat juga dilihat dari sudut yang lain. Pemisahan dengan hukum tata negara adalah suatu pemisahan yang tidak tegas. Bagaimanapun di kalangan para ahli hukum administrasi-tahun-tahun akhir ini telah berkembang perhatian yang luas terhadap

2. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan.¹⁰³
3. Kekuasaan di bidang yudisial.¹⁰⁴
4. Kekuasaan dalam persoalan hubungan luar negeri.¹⁰⁵
5. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya.¹⁰⁶
6. Kekuasaan sebagai pemegang kekuatan tertinggi angkatan bersenjata.¹⁰⁷
7. Kekuasaan memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya.¹⁰⁸

keputusan-keputusan yang bersifat umum yakni, rencana-rencana, peraturan-peraturan kebijaksanaan, juga peraturan pemberian kuasa (wewenang). Tetapi perhatian itu lebih banyak terarah pada suatu pendekatan aturan-aturan yang sah dari sudut pandangan hukum administrasi (seperti yang mana badan-badan pemerintahan yang lain, aturan yang menimbulkan akibat-akibat hukum konkrit seperti, bagaimana redaksinya, bagaimana diatur perlindungan hukumnya, dan sebagainya) dan bukan pada suatu pendekatan dari sudut hukum politik tata negara (apa kandungan politik dari peraturan-peraturan itu dan bagaimana kaftan dari aturan-aturan itu terhadap kedudukan dan badan-badan politik dan kedudukan pembuat undang-undang).

Kaitan pada trias politika, yang sebenarnya pada saat sekarang ini masih berlaku hanya secara terbatas, memungkinkan menunjuk pada suatu aspek penting dari pemerintahan. Bukankah harus diadakan pemisahan antara "suatu pembentukan keputusan politik" dengan "pemerintahan"? "Politik" itu menjalankan pemerintahan dan menetapkan undang-undang, secara singkat mengeluarkan perintah-perintah, mengatur arah. "Pemerintahan" mengurus pelaksanaan mengurus dari perintah/tugas-tugas. Dengan kata lain, pemerintahan itu "mengabdikan" pada kekuasaan politik. Unsur pengabdian dari pemerintahan itu dapat ditchisuri kembali pada kata Latin "*administrare*" yang berarti, mengatur urusan sebagai suatu penugasan dari orang lain. Maka timbul istilah seperti administrasi untuk organisasi pemerintahan dan hukum administrasi untuk hukum pemerintahan. Tentu saja masyarakat yang modern membutuhkan suatu kekuasaan politik terlaksana dan harus tidak pada batas-batas kekuasaan politik, merupakan persoalan-persoalan dari hukum tata negara. Secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata.

¹⁰³ Indonesia, Ibid, Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pasal 22 ayat (1) (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

¹⁰⁴ Indonesia, Ibid. Pasal 14 ayat (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁰⁵ Indonesia, Ibid. Pasal 11 ayat (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 13 ayat (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

¹⁰⁶ Indonesia, Ibid. Pasal 12. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

¹⁰⁷ Indonesia, Ibid. Pasal 10. "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara".

8. Kekuasaan membentuk dewan pertimbangan presiden.¹⁰⁹
9. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.¹¹⁰
10. Kekuasaan mengangkat, menetapkan atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya.¹¹¹

Untuk lebih mengarahkan substansi dari tulisan ini maka penulis akan lebih mendalami teori tentang Kekuasaan Presiden di Bidang Peraturan perundang-undangan

E.1. Kekuasaan Presiden di Bidang Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 setidaknya Presiden Indonesia memiliki tiga kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yakni:

E.1.1. Kekuasaan Mengajukan Rancangan Undang-Undang

Berdasarkan Pasal 5 UUD 1945 sebelum perubahan presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),¹²⁹ Namun, setelah perubahan kekuasaan membentuk undang-

¹⁰⁸ Indonesia, Ibid, Pasal 15. "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang".

¹⁰⁹ Indonesia, Ibid, Pasal 16 "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undangundang."

¹¹⁰ Indonesia, Ibid. Pasal 17 ayat (1) Presiden dibantu oleh menterimenteri negara. (2) Menterimenteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

¹¹¹ Indonesia, Ibid. Pasal 23 F (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

Pasal 24 A ayat (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

Pasal 24 C ayat (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

undang dipegang oleh DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Secara tegas Pasal tersebut mengatakan, "Dewan Perwakilan Rakyat membentuk undang-undang."¹¹² Meskipun begitu, presiden tetap mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat,¹¹³ Tetapi, khusus mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan untuk mengajukan rancangannya. DPR dan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan mengenai hal tersebut.¹¹⁴

Segala macam rancangan undang-undang harus dibahas bersama dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.¹¹⁵ Jika rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.¹¹⁶

¹¹² Indonesia, Ibid, Pasal 20 ayat 1

¹¹³ Rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah (presiden) disampaikan kepada pimpinan DPR dengan surat pengantar presiden. Dalam surat tersebut, menyebutkan menteri yang akan mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU tersebut. Dalam rapat paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh pimpinan DPR, pimpinan rapat memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut dan kemudian membagikannya kepada anggota DPR. Selanjutnya pembahasan RUU akan masuk ke dalam empat tahap yang diatur dalam Pasal 116 Tata Tertib DPR RI. Erni Setyowati, dkk., *Bagaimana Undang-undang Dibuat* (Jakarta, The Asia Foundation dan Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2003), hlm. 87

¹¹⁴ Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan ketiga berbunyi, "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Ayat (2) berbunyi; "Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah." Ayat (3) berbunyi, "Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu."

¹¹⁵ Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan. Pasal 20 Ayat (2).

¹¹⁶ Indonesia. Ibid, Pasal 20 Ayat (3).

Setiap rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan presiden harus mendapat pengesahan presiden.¹¹⁷ Namun, jika rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut dalam 30 hari sejak mendapat persetujuan bersama tersebut tidak mendapat pengesahan dari presiden, maka rancangan undang-undang ini sah menjadi undang-undang (Pasal 20 Ayat (5)).¹¹⁸ Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan sebelum perubahan UUD 1945, di mana jika suatu rancangan undang-undang telah mendapat persetujuan bersama tetapi belum disahkan oleh Presiden, maka undang-undang tersebut tidak bisa diberlakukan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, tindakan pengesahan presiden sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 tersebut hanyalah bersifat administratif belaka, karena secara materiil rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan presiden yang diputuskan dalam rapat paripurna DPR-RI adalah tindakan pengesahan yang bersifat materiil, sedangkan pengesahan oleh presiden sebagaimana dimaksud oleh Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 tersebut adalah pengesahan yang bersifat formil.¹¹⁹ Apalagi dengan adanya ketentuan Pasal 20 Ayat (5) yang menentukan jika dalam waktu 30 hari sejak mendapat persetujuan bersama tersebut tidak mendapat pengesahan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang. Sehingga bisa dipastikan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama pasti akan menjadi undang-undang.

¹¹⁷ Indonesia. Ibid, Pasal 20 Ayat (4).

¹¹⁸ Indonesia. Ibid, Pasal 20 Ayat (5).

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 297.

E.1.2. Kekuasaan Membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Pasal tersebut tetap berbunyi: "Dalam hal ihwal kegen-lingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang." Menurut Wirjono Prodjodikoro, pada waktu DPR dalam masa reses atau sedang tidak dalam masa sidang, sementara pemerintah (presiden) menganggap perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah undang-undang, seperti misalnya peraturan itu merupakan perubahan dari suatu undang-undang, atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk undang-undang. Dalam kondisi seperti itu, maka presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perpu.¹²⁰

E.1.3. Kekuasaan Menetapkan Peraturan Pemerintah

"Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya,"¹²¹ Demikian bunyi Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945. Peraturan pemerintah (PP) bisa dibuat berdasarkan perintah tegas dari undang-undang (delegasi) atau berdasarkan pertimbangan presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang. Menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, presiden bebas memilih bentuk peraturan lain seperti Keputusan presiden yang bersifat mengatur sekarang namanya berganti peraturan presiden, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuat-an sanksi pidana. Karena PP ditetapkan untuk melaksanakan

¹²⁰. Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Op.cit., hlm. 77-78

¹²¹ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945

UU, maka materinya jangan sampai berseberangan dengan materi muatan undang-undang.¹²²

Hal senada juga diungkapkan oleh Maria Farida. Menurutya, materi muatan peraturan pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-undang yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan kata lain materi muatan peraturan pemerintah adalah sama dengan materi muatan undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.¹²³ Pasal 24 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 tersebut, dibentuklah Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden*.

F. Teori Politik Hukum

Demokrasi yang terejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai hasil proses politik dengan konfigurasi politik yang ada. Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut.¹²⁴ Didalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis,

¹²² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op.cit, halaman 150

¹²³ Maria Farida Indrati *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Jakarta: Kanisius, 1998), hlm. 131

¹²⁴ M.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006) hal. 5. Baca juga M. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: LPES, 1998).

maka produk hukumnya akan berkarakter responsif/populistik.¹²⁵ Sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya akan berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Hipotesis ini terutama berlaku untuk hukum-hukum publik yang mengatur hubungan kekuasaan atau hukum-hukum tentang politik. Sedangkan untuk hukum-hukum privat, meskipun hipotesis tersebut benar berlaku, namun sentuhannya tidak terlalu kuat.¹²⁶

Untuk menjawab tentang definisi dan pengertian lebih jauh tentang politik hukum maka ada baiknya kita mengurai dari beberapa pengertian.

F.1. Ilmu Politik

Politik, menurut Miriam Budiardjo¹²⁷ adalah:

"bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan yang telah dipilih.

Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) dari sumber-sumber (*resources*) yang ada. Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan itu, perlu dimiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*), yang akan dipakai baik untuk membina kerjasama baik untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses politik ini. Cara-cara yang dipakai dapat bersifat persuasi (*meyakinkan*) dan jika perlu bersifat paksaan (*coertion*). Tanpa unsur paksaan kebijakan-kebijakan ini hanya merupakan perumusan keinginan (*statement of intent*) belaka. Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*). Lagipula politik menyangkut kegiatan berbagai-bagai kelompok termasuk partai politik dan kegiatan orang seorang (*individu*).

¹²⁵ Responsif/populistik dikemukakan oleh Satya Arinanto, ed., *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*, (Jakarta: Progam Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal.8. sedangkan M. Mahfud.MD menggunakan istilah responsif otonom.

¹²⁶ M.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum... op.cit*, hal. 67.

¹²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 1992, hal. 8.

Ilmu Politik mempelajari atau mengkaji "politik", dan seperti disebutkan di atas ini politik itu menyangkut sistem politik (negara), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan umum (*public policy*) atau kebijakan (*policy*), kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*), dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*). Definisi Ilmu Politik akan banyak tergantung dari hal mana yang menjadi sorotan atau perhatian dari seorang pakar ilmu politik.¹²⁸

Apabila yang menjadi perhatian adalah negara maka definisi ilmu politik sebagaimana dikemukakan oleh Soltau¹²⁹ adalah:

"ilmu yang mempelajari negara, tujuan-tujuan negara dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan itu; hubungan antara negara dan warga negaranya serta dengan negara lain."

Masih ada pakar lain yang memberikan definisi ilmu politik dengan perhatian terhadap kebijakan umum tersebut diatas yaitu Hoogerwerf. Dengan demikian, definisi yang berarti juga pengertian Ilmu Politik tergantung dari hal mana di bidang politik itu yang menjadi perhatian kita.¹³⁰

F.2. Ilmu Hukum

Ilmu hukum mencakup dan membicarakan segala hal yang berhubungan dengan hukum. Demikian luasnya masalah yang dicakup oleh ilmu ini, sehingga

¹²⁸ Bintang Regen Siragih, *Politik Hukum*, (Bandung: CV.Utomo,2006) halaman 6.

¹²⁹ Roger F. Soltau, *Pengantar Ilmu Politik* (terj. Ary Studi Club), (Jakarta: Ary Studi Club, 1971) halaman 9.

Kemudian bila kita mengambil perhatian terhadap kebijakan umum maka seorang pakar, yaitu David Easton¹²⁹ memberikan definisi ilmu politik sebagai:

"Studi mengenai terbentuknya kebijakan umum. Kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang mempengaruhi kebijakan dan pihak yang berwenang, yang diterima untuk suatu masyarakat, dan yang mempengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu. Kita berpartisipasi dalam kehidupan politik jika aktivitas kita ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan untuk suatu masyarakat". Lihat Miriam Budiardjo, *op.cit.* halaman. 13

¹³⁰ Bintang Saragih, *Politik Hukum, loc.cit.*

sempat memancing pendapat orang untuk mengatakan, bahwa "batas-batasnya tidak bisa ditentukan" (Curzon, 1979: v). Dalam bahasa Inggris ia disebut *jurisprudence*.¹³¹

Hal senada dikemukakan oleh Lili Rasjidi¹³² dengan menyatakan:

"Kami berpendapat bahwa suatu perumusan tentang hukum yang dapat mencakup segala segi dari hukum yang luas itu memang tidak mungkin dibuat. Sebab, suatu definisi tentunya memerlukan berbagai persyaratan seperti jumlah kata-kata yang digunakan yang sedapat mungkin tidak terlalu banyak, mudah dipahami, pokoknya pendek, singkat dan jelas. Hukum yang banyak seginya tidak mungkin dapat dituangkan hanya ke dalam beberapa kalimat saja. Oleh karena itu, jika ada yang mencoba merumuskan hukum, sudah dapat dipastikan definisi tersebut tidak sempurna. Namun bagi mereka yang baru mempelajari hukum, suatu pengertian tentang hukum sebagai pangka! awal sangat diperiukan. Pengertian serupa itu hanya dapat diberikan melalui suatu perumusan. Karenanya suatu definisi, menurut hemat kami, sangat diperiukan bagi golongan itu agar mereka tidak kebingungan dengan apa yang dinamakan hukum, justru pada permulaan mereka mempelajari hukum".

F.3. Pengertian Politik Hukum

Salah satu hal yang menarik terkait dengan dibuatnya sebuah perundang-undangan tidak lepas dari konfigurasi politik yang berimplikasi pada politik

¹³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet 6 (Bandung: Alumni, 2006) hal. 3.

Satjipto Rahardjo menyusun suatu daftar masalah yang bisa dimasukkan ke dalam tujuan untuk mempelajari hukum, yaitu:

1. Mempelajari asas-asas hukum yang pokok.
2. Mempelajari sistem formal hukum.
3. Mempelajari konsepsi-konsepsi hukum dan arti fungsionalnya dalam masyarakat.
4. Mempelajari kepentingan-kepentingan sosial apa, saja yang dilindungi oleh hukum.
5. Ingin mengetahui tentang apa sesungguhnya hukum itu, dari mana dia datang/muncul, apa yang dilakukannya dan dengan cara-cara/sarana-sarana apa ia melakukan hal itu.
6. Mempelajari tentang apakah keadilan itu dan bagaimana ia diwujudkan melalui hukum.
7. Mempelajari-tentang perkembangan hukum; apakah hukum itu sejak dahulu sama dengan yang kita kenal sekarang ini? Bagaimanakah sesungguhnya hukum itu berubah dari masa ke masa?
8. Mempelajari pemikiran-pemikiran orang mengenai hukum sepanjang masa.
9. Mempelajari bagaimana sesungguhnya kedudukan hukum itu dalam masyarakat. Bagaimana hubungan atau perkaitan antara hukum dengan sub-sub sistem lain dalam masyarakat, seperti politik, ekonomi dan sebagainya.
10. Apabila ilmu hukum itu memang bisa disebut sebagai ilmu, bagaimanakah sifat-sifat atau karakteristik keilmuannya itu?

¹³² Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu*, Remadja Karya, Bandung, 1984, hal. 3.

hukum dari lahirnya peraturan.¹³³ Sedangkan pemahaman atau definisi dari politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah¹³⁴.

Ada sebuah pertanyaan yang dilontarkan oleh Mahfud MD dan menarik untuk dijawab adalah apakah politik hukum itu dapat diartikan sebagai *interplay* atau tolak tarik antara politik dan hukum?.¹³⁵ Pertanyaan seperti itu menjadi menarik, karena ia menyamakan begitu saja "politik hukum" dengan studi atau

133

- a. *Konfigurasi politik demokratis* adalah konfigurasi yang mem-buka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksi-mal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian, pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendak rakyatnya yang dirumuskan secara demokratis, sementara badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara propor-sional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.
- b. *Konfigurasi politik otoriter* adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bah-kan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.
- a. *Produk Hukum responsif/otonom* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntut-an individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum yang responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan ru-musannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri secara spesifik.
- b. *Produk hukum konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur "partisipasi" ada, hal itu biasanya lebih bersifat formalitas. Di dalam produk yang demikian, biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalistis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga ia dapat diinterpretasikan oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

¹³⁴ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001), hal. 9. dapat juga dilihat di <http://www.legalitas.org/?q=node/75>

¹³⁵ Untuk ditelaah lebih dalam, ringkasan disertasi dan buku tersebut Mahfud MD, sebagaimana dimuat di dalam majalah *Prisma* No. 7 Tahun 1997, dimuat kembali di dalam buku M.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, *Loc.cit* .

"ilmu politik hukum." Menurut Mahfud, MD, politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Dalam arti yang seperti ini politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan. Secara otentik dokumen tujuan dari negara dan sistem itu terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum.¹³⁶

Sementara itu, ilmu atau studi politik hukum bukan hanya menyangkut *policy* atau arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan melainkan menyangkut juga berbagai hal yang terkait dengan arah resmi itu, misalnya politik apa yang melatarbelakangi, budaya hukum apa yang melingkupi, dan problema penegakan macam apa yang dihadapi. Berbeda dari politik hukum, ilmu politik hukum itu membedah semua unsur dalam sistem hukum yang unsur-unsur utamanya oleh Friedman¹³⁷ dikelompokkan menjadi tiga unsur besar, yaitu materi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Pemikiran yang seperti ini sejalan juga dengan teori yang digambarkan di atas tentang Pohon Ilmiah Hukum di mana ilmu hukum tidak hanya dipandang sebagai norma-norma atau hukum positif. Dalam hal ini, ilmu politik hukum bukan hanya mencakup politik hukum dalam

¹³⁶ Lihat dalam Buku M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Op.cit 16-17 pada bagian "Konstruksi Politik Hukum Nasional", khususnya butir "Kerangka Pikir Politik Hukum Nasional".

¹³⁷ Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, Simon and Schuster, New York, 1973; juga dalam Lawrence M. Friedman, *American Law: an Introduction*, W.W. Norton and Company, New York, 1984. halaman 5 dan 6. coba dilihat dalam M. Mahfud MD, Loc.cit. halaman 5.

Bisa juga dilihat Buku dari Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975). yang telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Diterjemahkan oleh M. Khozim (Bandung: Nusa Media, 2009) hal. 6-22.

arti sebagai arah resmi negara untuk memberlakukan atau tidak memberlakukan hukum guna mencapai tujuan negara, melainkan ia juga mencakup latar belakang dan lingkungan yang mempengaruhi serta berbagai persoalan yang dihadapi dalam upaya menegakkannya.

G. Teori Hukum Tata Negara Darurat

Menurut Bagir Manan, wewenang presiden menetapkan perpu adalah wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden adalah kewenangan biasa.¹³⁸ Syarat pokok yang harus dipenuhi oleh seorang presiden ketika akan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tersebut adalah adanya unsur "kegentingan yang memaksa." Tidak ada penjelasan resmi yang berkaitan dengan unsur "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa" tersebut.

Di dalam penjelasan pasal 22 UUD 1945 sebelum perubahan dijelaskan sebagai berikut:

"Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht*¹³⁹ Presiden aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan cepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat."¹⁴⁰

¹³⁸ Bagir Manan., *Lembaga Kepresidenan, Cct 2.* (Yogyakarta: FH-UII Press), hlm. 153.

¹³⁹ S. Wojowasito dalam *Kamus Umum Belanda Indonesia*, menerjemahkan *NooJ* keadaan darurat; keadaan sulit; keadaan bahaya. Sementara *Verordening* diartikannya "peraturan (pemerintah)" dan *recht* hukum. S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2001), hlm. 427, 531, dan 733.

¹⁴⁰ Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum perubahan

Menurut Bagir Manan, penafsiran maupun pertimbangan-pertimbangan subjektif dari presiden dalam menerjemahkan "kegentingan yang memaksa" tersebut akan bahaya jika tidak diberikan batasan-batasan ruang lingkup atau kriteria objektif tentang hal tersebut. Bagir Manan sepakat jika pengertian mengenai "kegentingan yang memaksa" sebagai suatu keadaan kedaruratan dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Selain itu, dapat juga dimasukkan terjadinya krisis-krisis ekonomi, bencana alam, atau keadaan lain yang memerlukan pengaturan setingkat undang-undang. Dapat juga dimasukkan terjadinya kekosongan undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguh-anpenerapan suatu undang-undang yang dikhawatirkan akan menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan.¹⁴¹

Bagir Manan mengatakan, unsur "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: ada krisis (*crisis*) dan/atau kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.¹⁴²

Meskipun begitu tetap pertimbangan subjektif presiden adalah penentu dari keluarnya Perpu tersebut. Pertimbangan subjektif seperti ini dikhawatirkan

¹⁴¹ Bagir manan, loc cit

¹⁴². *Ibid*, 156-157.

oleh berbagai pihak akan disalahgunakan oleh presiden. Menurut Jimly Asshiddiqie, agar kemungkinan kesewenang-wenangan presiden tersebut tidak terjadi, maka seharusnya Perpu juga bisa diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Alasan Jimly, secara materiil Perpu tersebut adalah undang-undang meskipun "bajunya" adalah peraturan pemerintah.¹⁴³

Terhadap hal tersebut peneliti kurang sepakat. Ketentuan UUD 1945 jelas membedakan antara Perpu dan undang-undang. Undang-undang sebagai produk hukum yang dikeluarkan dalam keadaan biasa, sementara Perpu dikeluarkan dalam keadaan yang tidak biasa. Dalam keadaan yang tidak biasa, sesuai dengan penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum perubahan, maka jelas sekali produk hukum tersebut diadakan untuk mengatasi sebuah persoalan dengan cepat. Agar kekhawatiran terjadinya tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh presiden dengan mengeluarkan Perpu yang menyengsarakan rakyat bisa terminimalisasi maka harus dibuat suatu undang-undang yang menjelaskan maksud dari "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa" itu apa. Serta kondisi-kondisi seperti apa Perpu tersebut bisa dikeluarkan.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS) Tahun 1949,¹⁴⁴ istilah yang dipakai adalah keadaan yang mendesak dan undang-undang darurat. Pasal 139 Ayat (1) menyatakan, "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera." Ketentuan yang sama ini diadopsikan pula dalam UUDS 1950, yaitu pada Pasal 96 Ayat (1) yang berbunyi, "Pemerintah

¹⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...., op. cit.*, hal . 83.

¹⁴⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949*,

berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera."

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22.¹⁴⁵

1. Pasal 12 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."
2. Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

Dari kedua ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945; yaitu:¹⁴⁶

1. keadaan bahaya, dan
2. hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Istilah (*legal terms*) yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah "*keadaan bahaya*" yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*), sedangkan yang kedua memakai istilah "*hal ihwal kegentingan yang memaksa*". Apakah kata "*hal ihwal*" itu sama dengan pengertian "*keadaan*"? Keduanya tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun, dalam

¹⁴⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 12 dan Pasal 22.

¹⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (konPres: Jakarta, 2007) hal.206

praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ihwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.¹⁴⁷

Hanya saja, apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan? Segala sesuatu yang "*membahayakan*" tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan "*kegentingan yang memaksa*", tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Jika demikian, berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas dari-pada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah "*keadaan bahaya*" dan "*hal ihwal kegentingan yang memaksa*" tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya perbedaan itu, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Sementara itu, pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.¹⁴⁸

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan di antara kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (*domain*) penguasaan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif. Kewenangan untuk menyatakan kondisi negara dalam keadaan bahaya atau melakukan "*declaration of a state of*

¹⁴⁷ *Ibid*, 205

¹⁴⁸ *Ibid*.

emergency" berada di tangan Presiden selaku kepala negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya, dan tata cara mengakhirinya, harus terlebih dulu diatur dengan undang-undang atau setidaknya diatur dalam undang-undang (*bij de wet geregeld of in de wet geregeld*), tidak boleh dengan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang. Sementara itu, materi yang diatur dalam Pasal 22 berada dalam ranah fungsi kekuasaan legislatif, yaitu mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (*perpu*), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu adanya hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.¹⁴⁹

Kedua, seperti telah diuraikan di atas, keadaan dan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud oleh Pasal 22. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 tentu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud Pasal 12. Artinya, keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 itu lebih luas cakupannya daripada keadaan bahaya menurut Pasal 12. Dalam setiap keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.¹⁵⁰

Sebaliknya, tidak setiap kali Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berarti negara berada dalam keadaan bahaya. Keadaan

¹⁴⁹ *Ibid.* 207

¹⁵⁰ *Ibid.*

bahaya dapat dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ihwal yang membahayakan juga merupakan keadaan yang membahayakan. Akan tetapi, hal ihwal kegentingan yang memaksa itu tidak selalu membahayakan. Segala sesuatu yang "membahayakan" tentu selalu bersifat "kegentingan yang memaksa", tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12, Presiden dapat menetapkan Perpu kapan saja diperlukan. Akan tetapi, penetapan Perpu oleh Presiden tidak selalu harus berarti ada keadaan bahaya lebih dulu. Artinya, dalam kondisi negara dalam keadaan normal pun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat saja menetapkan suatu Perpu.

Ketiga, ketentuan mengenai "keadaan bahaya" yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sedangkan "kegentingan yang memaksa" dalam Pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Di satu pihak ada unsur "*reasonable necessity*", tetapi di pihak lain ter-hadap kendala "*limited time*." Dengan demikian, terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:¹⁵¹

1. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan
3. unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

¹⁵¹ *Ibid*

Jika ketiga unsur tersebut ada, keadaan negara dapat dikatakan berada dalam kondisi berbahaya atau darurat (*emergency, d'siege*). Ketiga unsur tersebut di atas sama-sama merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*ordinary law*). Namun, agar semua tindakan tetap berada dalam koridor hukum, di masa keadaan tidak normal itu diperlukan juga kerangka hukum yang tersendiri dengan membentuk peraturan yang berbeda. Itu sebabnya Pasal 12 UUD 1945 mengharuskan dibentuknya undang-undang tersendiri yang mengatur keadaan bahaya atau darurat itu, dan Pasal 22 Ayat (1) menentukan bahwa dalam keadaan yang semacam itu, diperbolehkan membentuk peraturan khusus yang disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

Namun demikian, Pasal 22 hanya menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur '*reasonable necessity*'³ dan '*limited time*', dan tidak menekankan sifat bahayanya ancaman (*dangerous threat*). Dalam keadaan darurat, dasar logis untuk membuat pengaturan yang bersifat khusus itu adalah harus adanya unsur bahaya (*dangerous threat*) yang dimaksud dalam Pasal 12 disertai oleh kebutuhan (*reasonable necessity*) dan kegentingan waktu (*limited time*) yang dimaksud oleh Pasal 22. Akan tetapi, untuk membuat peraturan yang bersifat khusus yang dinamakan Perpu itu tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau bahwa negara dinyatakan dulu berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh Pasal Keempat, Pasal 12 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 tidak

menentukan adanya syarat-, syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu). Dengan perkataan lain, Pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai penilaian yang bersifat objektif dari Presiden apakah suatu situasi dan kondisi negara telah berada dalam keadaan bahaya atau tidak berdasarkan ukuran-ukuran objektif yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Sementara itu, Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu). Jika kelak, perpu itu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya, akhirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perpu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian yang objektif atas keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah.

Kadaan darurat berkaitan dengan keadaan objektif di luar subjek-tivitas pejabat yang menilai, sedangkan kegentingan yang memaksa memuat hal-hal

yang berkaitan dengan penilaian dari sudut penilaian subjektif pejabat yang menilai. Misalnya apabila dikatakan bahwa negara berada dalam keadaan perang, maka yang dimaksud adalah fakta-fakta yang secara nyata memang menunjukkan bahwa negara sedang diserang oleh pasukan musuh. Kenyataan-kenyataan dari sudut objeknya inilah yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945. Sementara itu, yang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah sifat-sifat kegentingan mendesak yang memaksa pejabat untuk bertindak segera guna mengatur hal-hal yang diperlukan dalam mengatasi keadaan objektif yang terjadi yang mengakibatkan timbulnya kegentingan yang memaksa itu. Oleh karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa Pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai keadaan yang bersifat objektif, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 mengatur mengenai tindakan pengaturan yang harus dilakukan oleh Presiden atas dasar penilaian subjektifnya mengenai keadaan negara.

Pembedaan antara norma objektif versus subjektif tersebut tentu tidak dapat ditafsirkan seolah-olah kedua Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945 itu sama sekali tidak mempunyai hubungan satu sama lain. Keduanya tentu berhubungan dan tidak dapat dipahami secara terpisah. Keadaan bahaya yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 pasti menimbulkan kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945. Sebaliknya, kegentingan memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 pasti disebabkan oleh keadaan-keadaan objektif yang menyebabkan timbulnya kegentingan yang memaksa itu. Keadaan objektif dimaksud, salah satunya dan bahkan yang paling utama, adalah keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945 itu.

Ketentuan Pasal 12 dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 itu pada pokoknya terkait juga dengan ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11 UUD 1945. Pasal 11 menentukan, "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara." Sementara itu, Pasal 11 UUD 1945 khususnya Ayat (1) berbunyi, "Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Dalam hal terjadi perang yang menimbulkan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12, kekuasaan tertinggi atas ketiga angkatan tentara nasional Indonesia, yaitu Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara berada di tangan Presiden Republik Indonesia yang memiliki "*inherent power*" untuk melakukan tindakan-tindakan penyelamatan bangsa dan negara dengan menggunakan kekuatan ber-senjata. Dalam keadaan perang yang demikian itu, dengan dukungan angkatan bersenjata, Presiden dapat melakukan apa saja untuk maksud melakukan tindakan penyelamatan dan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sesuai tujuan bernegara sebagaimana terkandung dalam rumusan Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Dari ketentuan Pasal 10, Pasal 11 Ayat (1), Pasal 12, dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, dapat diketahui bahwa dalam keadaan yang tidak normal, Presiden berwenang untuk:

1. menyatakan perang dengan persetujuan DPR;
2. membuat perdamaian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
3. menyatakan negara dalam keadaan bahaya;
4. menyatakan mengakhiri status negara dalam keadaan bahaya;
5. menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang;

6. menggunakan kewenangannya sebagai Panglima Tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

Dalam keadaan darurat atau keadaan luar biasa itu, hukum yang berlaku disebut hukum tata negara darurat, "*emergency law*", "*martial law*", atau "*staatsnoodrecht*". Dalam keadaan demikian berlaku doktrin "*onrecht word rechf*", yang semula bukan hukum menjadi hukum, yang semula tidak sah menjadi sah. Hukum yang dianggap berlaku dalam keadaan yang . tidak normal adalah hukum yang juga tidak normal, "*abnormale recht voor abnormale tijd*". Baik bentuk maupun isi norma hukum dimaksud dapat bersifat khusus. Oleh karena itu, bentuk-bentuk peraturan yang diterapkan di masa keadaan darurat ini dapat berupa undang-undang darurat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau Perpu, *emergency legislation* atau *emergency law* (Inggris, Amerika Serikat) atau yang disebut dengan istilah lain. Baik UUD RIS Tahun 1949 maupun UUDS Tahun 1950 sama-sama menggunakan istilah undang-undang darurat. Sementara itu, UUD 1945 menggunakan istilah peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Sebenarnya, Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak menggunakan perkataan Perpu ataupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai nama tertentu dari suatu bentuk atau jenis peraturan. Perkataan yang dipakai dalam Pasal 22 Ayat (1) itu tidak menggunakan huruf besar (kapital) sehingga tidak dapat ditafsirkan menunjuk kepada pengertian suatu nama tertentu. Pasal 22 Ayat (1) itu berbunyi, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang." Dalam perkataan "peraturan pemerintah 'sebagai' pengganti undang-undang" itu ada kata

'sebagai' sehingga yang dimaksud di sini adalah peraturan yang berbentuk peraturan pemerintah. Akan tetapi, peraturan pemerintah tersebut dimaksudkan sebagai pengganti undang-undang yang tidak dapat dibentuk sesuai dengan prosedur konstitusional yang berlaku berhubung adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa.¹⁵²

Namun demikian, baik dalam praktik maupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945, istilah peraturan pemerintah dimaksud sudah lazim disebut sebagai nama peraturan pengganti itu, yaitu peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang biasa disingkat Perppu atau Perpu. Demikian pula dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau perpu resmi digunakan. Dengan demikian, pengaturan yang lebih rinci mengenai bentuk dan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 dapat kita temukan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut. Dengan berlakunya undang-undang ini, pengaturan sebelumnya, yaitu Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku lagi.

Dari segi isinya, norma yang berlaku dalam keadaan darurat itu juga bersifat khusus. Seperti dikemukakan di atas, dalam keadaan darurat berlaku doktrin "*abnormal recht voor abnormal tijd*" di mana norma yang semula tidak sah dapat dianggap sah atau "*onrecht word recht*", termasuk apabila diperlukan

¹⁵² Definisi keadaan memaksa itu, menurut Maria Farida Indrati, adalah bahwa pada saat itu diperlukan suatu peraturan setingkat dengan undang-undang yang bisa memberi kewajiban dan sanksi, tetapi keadaannya memaksa penyusunan peraturan itu tidak bisa dilakukan dengan prosedur yang biasa. Misalnya, ujar Maria, jika pemerintah hendak membentuk peraturan baru yang bertujuan mengganti suatu undang-undang yang lama tentunya akan diperlukan jangka waktu tertentu. "Namun kalau ada kepentingan yang memaksa termasuk karena keterbatasan waktu, pemerintah bisa mengeluarkan Perpu," dalam *Perpu Penundaan PPHI Memenuhi Syarat Kegentingan Memaksa?* <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12032&cl=Berita>

melanggar, mengurangi, ataupun menunda berlakunya jaminan-jaminan hak-hak asasi manusia tertentu. Kriterianya tergantung kepada: (i) adanya "*legal necessity*" yang logis atau "*reasonable necessity*" yang melatarbelakanginya; (ii) unsur bahaya yang mengancam atau "*dangerous threat*" di belakangnya; dan (iii) terbatasnya waktu dan kesempatan yang tersedia untuk mengatasinya.¹⁵³ Apabila ketiga faktor ini terpenuhi, maka Presiden berhak menyatakan atau memberlakukan keadaan darurat atau keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945.

Khusus mengenai faktor yang kedua, yaitu adanya bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), dapat dikatakan bahwa ancaman itu dapat datang dari dalam atau dari luar, karena ulah manusia atau karena faktor alam, dan sebagainya. Berat-ringannya dan luas-sempitnya wilayah ancaman yang diakibatkan oleh adanya bahaya itu menentukan tingkatan keadaan bahaya dan jangkauan wilayah yang perlu diberlakukan. Semua ini perlu diatur dengan jelas dalam undang-undang seperti yang diamanatkan oleh Pasal 12 UUD 1945 dan peraturan lain untuk pelaksanaannya.

¹⁵³ Dasar pemikirannya adalah, pertama adanya situasi dan kondisi yang dipandang sebagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan/kenegaraan. Kedua, permasalahan tersebut mendesak, ada kegentingan memaksa (emergency) untuk segera diselesaikan sementara. Ketiga, untuk itu dituntut kesigapan presiden untuk bergerak cepat mengatasi keadaan, yang bila pembentukannya melalui mekanisme dan prosedur normal (dalam bentuk undang-undang) terlalu panjang birokrasinya dan memakan waktu serta biaya yang tak sedikit, sehingga menjadikan masalah kenegaraan yang krusial itu semakin pelik dan kompleks., Firmansyah Arifin, *Kontroversi Persepsi Seleksi Ulang Hakim Agung* http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=Konstitusi&op=detail_konstitusi&id=10

BAB III POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERPU

"Hukum yang baik adalah hukum yang melindungi berbagai kepentingan umum. Sedangkan tanda dari suatu masyarakat yang bebas ialah semua orang dimungkinkan untuk mengikuti kecenderungan mereka sendiri sepanjang mereka tidak melanggar hukum." Montesquieu¹⁵⁴

A. Politik Hukum

Dalam konteks negara demokrasi, segala ide/gagasan tentang hukum yang berimplikasi kepada masyarakat berhak diusulkan oleh siapapun jua. Demokrasi bukan hanya cara, alat atau proses, tetapi adalah nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi mencakup kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, pun juga tujuan itu sendiri haruslah mengandung nilai-nilai atau norma-norma demokrasi.¹⁵⁵

Di dalam bukunya, *Ilmu Hukum*, sosiolog hukum Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial hukum, menurutnya, muncul beberapa pertanyaan mendasar tentang apa yang mendasari lahirnya politik hukum yaitu:

- 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;
- 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
- 3) kapan waktunya dan melalui cara yang bagaimana hukum itu perlu diubah;
- 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam

¹⁵⁴ *Hukum & Pemerintahan Dalam Teropong Klasik Montesquieu* <http://mhugm.wikidot.com/artikel-007>,

¹⁵⁵ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Bukan Hanya Cara*, http://reformasihukum.org/konten.php?nama=Pemilu&op=detail_politik_pemilu&id=478

memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.¹⁵⁶

Mantan Kepala BPHN, Sunaryati Hartono, di dalam bukunya, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, tidak secara eksplisit merumuskan arti politik hukum. Namun, substansi pengertian darinya bisa ditangkap ketika dia menyebut hukum sebagai alat dan bahwa secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara.¹⁵⁷ Politik hukum dapat juga dilihat dari sudut lain yakni sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu.¹⁵⁸

Dari berbagai definisi tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan Negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan Negara. Selain itu, politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan Negara. Di dalam

¹⁵⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Cet.6*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 358-359.

¹⁵⁷ C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal.1.

¹⁵⁸ Lihat dalam Moh.Mahfud MD, "Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum," *disertasi doctor* di UGM, 1993; juga dalam Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, cet.2, 2001. Di dalam kedua karya ini digambarkan bahwa perubahan-perubahan karakter produk hukum dan politik hukum dipengaruhi oleh perubahan-perubahan konfigurasi politik.

pengertian ini, pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan Negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu. Dengan demikian, politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga Negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan Negara.¹⁵⁹

Dengan pengertian-pengertian tersebut, maka pembahasan politik hukum untuk mencapai tujuan Negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal-hal sebagai berikut:¹⁶⁰

1. Tujuan Negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalan nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum.
2. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
3. Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum.
4. Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
5. Pemagaran hukum dengan prolegnas dan *judicial review*, *legislative review*, dan sebagainya.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Mahfud, MD. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. (Jakarta: LP3ES, 2006) hal. 16.

B. Proses Pembentukan Perpu¹⁶¹

Secara sistematis Pasal 25 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 merumuskan Pembentukan Perpu, yakni:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
2. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.
3. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.
4. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di tolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.

Namun secara lebih teknis Pasal 24 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan

¹⁶¹ Penulis menggunakan istilah “pembentukan” Perpu dikarenakan ocngan menyederakan judul dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden.¹⁶²

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 tersebut, dibentuklah Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden*. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam "hal ihwal kegentingan yang memaksa", oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu Undang-Undang. Apabila melihat ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya di dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.¹⁶³

Selama ini Undang-Undang selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam keadaan normal, atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya suatu "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti

¹⁶² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2*, (Kanisius: Yogyakarta, 2007) halaman 79.

¹⁶³ Maria, *Ibid*, hal. 80

Undang-Undang (PERPU) sebagai suatu "*noodverordeningsrecht*" Presiden (hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa).¹⁶⁴

Proses pembentukan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) berjalan lebih singkat, mengingat pembentukannya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) itu beberapa mata rantai prosesnya dipersingkat.

Dalam Pasal 24 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* dirumuskan bahwa, "ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden".¹⁶⁵

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* tersebut, saat ini telah berlaku Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden*. Menurut Pasal 36 Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Selanjutnya Presiden akan menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Menteri yang tugas dan tanggung

¹⁶⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan). Penjelasan Pasal 22.

¹⁶⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU Nomor 10 tahun 2004, LN Nomor 53 Tahun 2004, TLN Nomor 4389.

jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, yang dalam penyusunannya menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.¹⁶⁶

Menurut ketentuan dalam Pasal 38 Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005, setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut kemudian menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang tersebut kemudian akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan Pasal 25 dan Pasal 26 Peraturan Presiden ini.

Sesuai dengan sifat dari suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka setelah ditetapkan oleh Presiden dan diundangkan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dapat langsung berlaku mengikat umum, akan tetapi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuannya.

¹⁶⁶ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden*, Peraturan Presiden No. 68 Th.2005, Pasal 37.

B.1. Proses Penetapan dan Pengundangan Perpu

Proses Penetapan, dan Pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang saat ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Th. 2007 tentang *Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan* yang dirumuskan sebagai berikut:

"Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden."

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, kemudian Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dengan membubuhkan tanda tangan, sesuai Pasal 8 ayat (2) huruf a dan ayat (3) Peraturan Presiden No. 1 Tahun. 2007. Sesudah itu, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk disampaikan kepada Menteri untuk diundangan {Pasal 8 ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No. 1 Tahun. 2007}.

Menteri akan mengundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik

Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor.¹⁶⁷

Selanjutnya Menteri akan menandatangani pengundangan dengan membubuhkan tandatangan pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶⁸

B.2. Proses Pemberian Persetujuan Perpu oleh DPR

Dalam sidang pertama Dewan Perwakilan Rakyat setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut diundangkan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut akan dikirimkan sebagai suatu Rancangan Undang-Undang kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan suatu Surat Presiden.

Menurut ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*¹⁶⁷ maka pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.

¹⁶⁷ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan*, Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007, Pasal 9 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) huruf a

¹⁶⁸ *Ibid*, Pasal 10.

2. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku.
4. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut akan dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan prosedur pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Pemerintah, yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 138. Ketentuan tersebut dirumuskan dalam Pasal 140 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:¹⁶⁹

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.
2. Terhadap pembahasan dan penyelesaian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 138, dengan memperhatikan

¹⁶⁹ DPR RI, *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, No. 08/PPRR/1/2005-2006.

ketentuan yang khusus berlaku bagi-Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Pemerintah.

Selama pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang diadakan di Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut dinyatakan tetap mempunyai daya laku dan tetap mengikat umum sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadi suatu Undang-Undang.

Apabila rancangan undang-undang yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka akan menjadi Undang-Undang; sedangkan apabila ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut harus dicabut.

C. Pengaruh Politik Ekonomi kedalam Hukum

Mazhab Marxian yang dibentuk berdasarkan pertentangan atas kelas sosial mencoba melihat hukum dalam persepektif materialisme. Artinya, cara produksi barang-barang berhubungan/mempengaruhi masyarakat khususnya institusi-institusi lain di dalam masyarakat yang menganggap ekonomi sebagai infrastruktur atau landasan bagi institusi-institusi lainnya seperti politik, hukum, pendidikan, media dan lain-lain. Hubungan tersebut dapat dijelaskan sebagai

berikut:¹⁷⁰ Dengan kata lain sistem ekonomi sangat mempengaruhi bidang lainnya. Atas dasar ini maka dalam pendapat mazhab Marxian efektifitas hukum sangat bergantung pada sistem ekonomi yang mempengaruhi pembuatan hukum maupun keberlakuannya.¹⁷¹

Selain persoalan bahwa dominasi kapital berpengaruh terhadap hukum, secara lebih spesifik pengaruh pemikiran Marx kedalam hukum setidaknya diuraikan dalam tiga hal. *Kesatu, Hukum perubahan dari Kuantitas menuju Kualitas.* Maksudnya adalah segala sesuatu cenderung berubah secara bertahap-secara kuantitatif-untuk sebagian besar bagian, tetapi kadang kala akan membuat loncatan mendadak menuju keadaan yang berbeda. Inilah perubahan kualitatif yang hanya dapat terjadi setelah periode perubahan kualitatif.¹⁷² *Kedua, Hukum Kesatuan dari Pertentangan.* Yaitu banyak hal di dunia ini yang eksis justru karena ada pertentangan. Mereka membentuk persatuan dimana tak bisa ada tanpa yang lainnya. Sebagai contoh bagi kaum Marxis kelas pemilik kekayaan adalah musuh bagi kelas buruh, tetapi keduanya tak dapat eksis tanpa ada satu sama lainnya.¹⁷³ *Ketiga, Hukum Negasi terhadap Negasi.* Berbagai tesis meliputi berbagai problem dan kesulitannya sendiri yang akan membawanya pada keruntuhan. Keruntuhan tersebut didapat dengan antitesis yang mengungkapkan sejumlah kontradiksi. Maka, bisa dikatakan bahwa antitesis menegasi tesis. Akan tetapi antitesis itu sendiri memiliki kontradiksinya yang kemudian diungkap oleh sinergis. Sebagai contoh bahwa feodalisme memiliki elemen struktural yang tak

¹⁷⁰ Bernard Raho, *Teori Sosiologi Modern*, (Jakarta: Pustaka Publisher, 2007) halaman 74

¹⁷¹ *Ibid*, 75

¹⁷² Rupert Woodfin dan Oscar Zarate, *Marxisme Untuk Pemula*, (Yogyakarta: Resist Book, 2008) halaman 24

¹⁷³ *Ibid*, halaman 25

pelak membawanya pada keruntuhan. Kontradiksi tersebut dibongkar oleh kapitalisme. Jadi Kapitalismelah yang menegasi feodalisme.¹⁷⁴

Kritik Marx terhadap hukum bertolak dari "*the class character of Law*". Marx mengkritik ideologi umum yang memandang hukum sebagai bangunan yang diterima secara konsensus dan intersubjektif. Menurutnya, hukum bukan lembaga yang obyektif dan bukan pula institusi netral yang bebas nilai.¹⁷⁵

C.1. Sistem-sistem Ekonomi Politik

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, bila kita membahas mengenai politik peraturan

¹⁷⁴ Dalam literatur yang lain juga dikatakan Marxisme mengkarakterisasi kapitalisme sebagai kepemilikan swasta terhadap faktor-faktor produksi serta yang menentukan gaji bagi para buruh. Kapitalisme muncul karena didorong oleh tuntutan untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin serta akumulasi kapital dalam sebuah ekonomi pasar yang kompetitif. Buruh tidak dipenuhi hak-hak dasarnya dan dijadikan komoditas yang merupakan subjek bagi mekanisme harga. Walau kapitalisme secara historis memiliki misi untuk mengembangkan dan menyatukan dunia namun kesuksesannya dipercaya akan segera berlalu dan mati. Bentuk asli, evolusi, dan kematian mode produksi kapitalis, menurut Marx, dipengaruhi oleh tiga hukum ekonomi yang tidak dapat dihindari, antara lain sebagai berikut:

Hukum pertama, hukum disproportionalitas. Ekonomi kapitalis memiliki kecenderungan untuk memproduksi suatu barang tertentu secara berlebihan. Kontradiksi inheren muncul dalam kapitalisme antara kapasitas untuk memproduksi barang dan kapasitas konsumen selaku penerima upah untuk berbelanja barang. Secara konstan terjadi disproportionalitas antara produksi dan konsumsi dalam pasar yang 'anarki' yang menyebabkan depresi periodik dan fluktuasi ekonomi.

Hukum kedua, hukum konsentrasi (akumulasi) kapital. Kompetisi memaksa kapitalis untuk meningkatkan efisiensi dan investasi kapital mereka atau terancam tersingkir dari persaingan. Sebagai hasilnya, evolusi dari kapitalisme adalah untuk meningkatkan konsentrasi kekayaan di tangan beberapa orang yang melakukan efisiensi itu, sedangkan di sisi lain yang banyak melibatkan jumlah orang terjadi gelombang kemiskinan yang sangat besar.

Hukum ketiga, hukum jatuhnya keuntungan. Ketika kapital tere akumulasi dan terkumpul, tingkat pengembalian menurun yang menyebabkan terjadinya penurunan insentif. Ekonomi liberal klasik menyadari kemungkinan ini dan percaya bahwa solusi yang tepat adalah dengan mengeksport kapital dan barang-barang manufaktur serta mengimpor makanan murah. Kecenderungan menurunnya keuntungan tidak dapat dielakkan. Ketika tekanan kompetisi memaksa kapitalis untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas melalui investasi dengan menggunakan teknologi yang lebih produktif dan dapat menekan biaya buruh, tingkat pengangguran akan semakin meningkat dan tingkat keuntungan dari nilai perolehan akan menurun. Kapitalis akan kehilangan insentifnya untuk berinvestasi dalam penciptaan produksi maupun menciptakan lapangan pekerjaan. Dalam waktu yang bersamaan, intensitas yang terus meningkat serta pengaruh siklus bisnis akan menyebabkan para buruh memberontak dan menghancurkan sistem ekonomi kapitalis. Dapat dibaca Budi Winarno, *Pertarungan Negara VS Pasar*, (Jakarta: Med Press, 2009) hal. 58-59.

¹⁷⁵ Bernard L. Tanya dkk, *op.cit.* hal. 81.

perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*body politic*).¹⁷⁶

Kinerja perekonomian suatu negara ditentukan oleh banyak faktor dan tiga di antaranya yang paling menentukan adalah: (1) kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang dijalankan pemerintah, (2) lingkungan di mana perekonomian tersebut beroperasi, dan (3) sistem ekonomi politik yang digunakan. Semua faktor-faktor penentu kinerja perekonomian tersebut bisa berubah setiap saat. Jika berbagai kondisi dalam masyarakat berubah, baik itu karena berubahnya cara pandang masyarakat (atau ideologi), adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan, norma-norma, atau aturan dan tata hukum, maka sistem ekonomi politik yang dianut suatu masyarakat juga bisa berubah.¹⁷⁷

Tergantung bagaimana kondisi perpolitikan saat itu, perubahan dalam sistem ekonomi bisa berlangsung secara gradual, halus, dan tanpa gejolak, tetapi bisa pula berlangsung secara drastis, radikal, atau revolusioner. Jenis perubahan yang disebut terakhir biasanya berlangsung penuh gejolak yang kadang kala menelan korban harta dan nyawa yang tidak sedikit jumlahnya. Jika perubahan menimbulkan suasana panik dan perasaan tidak menentu dalam masyarakat, maka yang dijadikan sebagai "kambing hitam" adalah sistem

¹⁷⁶ M. Alamsyah, Politik Perundang-undangan, <http://www.legalitas.org/?q=node/75> Oktober 2007

¹⁷⁷ Deliamov, *Ekonomi Politik*, (Jakarta: Erlangga, 2005) hal.4

ekonomi politik yang digunakan. Jadi, agar pembangunan berlangsung lebih elegan, secara politik perlu sekali dipilih sistem ekonomi yang terbaik bagi masyarakat yang bersangkutan. Sistem ekonomi mencakup keseluruhan proses dan aktivitas masyarakat dalam upaya memecahkan masalah-masalah ekonomi sekaligus mencapai tujuan-tujuan ekonomi, sosial, dan politik masyarakat yang bersangkutan. Lebih jelas, menurut, sistem ekonomi mencakup mekanisme, pengaturan pengorganisasian, dan aturan-aturan untuk membuat dan melaksanakan keputusan-keputusan tentang alokasi sumber daya yang terbatas jumlahnya.¹⁷⁸

Sesuai definisi yang dikemukakan Gregory & Stuart di atas, bisa dibedakan berdasarkan berikut:¹⁷⁹

1. Organisasi pengaturan pengambilan keputusan (*organization of decision making arrangements*),
2. Mekanisme penyebaran informasi dan koordinasi (*mechanism for provision of information and for coordination*),
3. Hak pemilikan kekayaan produktif (*property rights*), dan
4. Mekanisme penetapan berbagai tujuan dan sistem insentif (*mechanism for setting goals and incentives*).

Dilihat dari klasifikasi pertama, yaitu organisasi pengaturan pengambilan keputusan, suatu perekonomian disebut terpusat (*centralized*) jika semua keputusan ekonomi ditentukan oleh level yang lebih tinggi, yaitu oleh negara

¹⁷⁸ Dikutip dari Gregory & Stuart (1992), oleh Deliarnov, *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

atau otoritas pusat. Sebaliknya sistem ekonomi disebut terdesentralisasi (*decentralized*) jika keputusan-keputusan ekonomi lebih banyak dilaksanakan dan ditentukan oleh level atau unit-unit ekonomi yang lebih rendah (rumah tangga dan perusahaan-perusahaan individu) yang relatif bebas dari otoritas pusat.¹⁸⁰

Dilihat dari klasifikasi kedua, yaitu mekanisme penyebaran informasi dan koordinasi keputusan-keputusan ekonomi, maka ada dua mekanisme yang dapat digunakan, yaitu mekanisme perencanaan (*plan mechanism*) dan mekanisme pasar (*market mechanism*). Suatu sistem ekonomi dikatakan sebagai sistem perencanaan jika informasi disebarkan dan keputusan-keputusan ekonomi dilaksanakan sesuai instruksi atau komando dari suatu badan superior (pemerintah). Di sisi lain, suatu sistem ekonomi disebut sistem pasar jika penyebaran informasi dan koordinasi keputusan-keputusan ekonomi dilaksanakan melalui mekanisme pasar berdasarkan kekuatan permintaan dan penawaran tanpa campur tangan yang berarti dari pemerintah.¹⁸¹

Dilihat dari klasifikasi ketiga tentang hak pemilikan kekayaan produktif, ada tiga kemungkinan yang bisa muncul. *Pertama*, sebagian besar kekayaan produktif dimiliki oleh swasta (privat), seperti yang sering dijumpai dalam sistem kapitalisme. *Kedua*, sebagian besar kekayaan produktif adalah milik publik (negara). *Ketiga*, sebagian besar kekayaan produktif merupakan milik kolektif atau kooperatif. Di negara-negara komunis yang "lebih keras" seperti (bekas) Uni Soviet, umumnya kekayaan produktif adalah milik negara.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 5

Sedangkan di negara-negara sosialis yang "lebih lunak" dan lebih demokratis di Eropa Timur seperti Yugoslavia dan Hongaria, sebagian besar kekayaan produktif merupakan milik bersama atau kolektif.¹⁸²

Untuk menggerakkan orang atau unit-unit ekonomi agar melakukan berbagai aktivitas ekonomi, bisa digunakan insentif materi dan moral. Dalam perekonomian pasar lebih banyak digunakan insentif ekonomi, sedangkan dalam sistem perencanaan, selain insentif materi juga digunakan insentif moral. Sebagai catatan, dalam kerangka pemikiran Marx, balas jasa materi masih perlu digunakan pada tahap-tahap awal sosialisme. Akan tetapi, pada tahap yang lebih tinggi, yaitu komunisme, di mana orang sudah hidup secara berlimpah, maka secara berangsur-angsur insentif materi akan digantikan oleh insentif moral. Dari berbagai definisi di atas, tampak bahwa politik terkait dengan banyak hal. Ada yang mengaitkan politik dengan kekuasaan dan otoritas, bisa juga dikaitkan dengan kehidupan publik, pemerintah, negara, konflik, serta resolusi konflik. Walau politik memiliki banyak arti, dari berbagai definisi tersebut, yang potensial untuk dikaitkan dengan ekonomi adalah pemaknaan politik sebagai pemerintah, politik sebagai kehidupan publik dan politik sebagai otoritas untuk mengalokasikan sumber-sumber dan nilai-nilai.¹⁸³

Jika politik diartikan sebagai pemerintah, politik adalah mesin politik formal negara secara keseluruhan (mencakup institusi-institusi, hukum-hukum, kebijakan-kebijakan, dan aktor-aktor kunci). Jadi, politik di sini mencakup semua aktivitas, proses, dan struktur pemerintah. Dalam pendekatan politik sebagai

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ J.A.Caporaso & D.V. Levine, *Theories of Political Economy*. (New York: Cambridge University Press, 1992). Dalam . Deliarnov, *Ekonomi Politik, op.cit.* hal.5

pemerintah, politik didefinisikan sebagai organisasi, aturan-aturan, dan keagenan (*organization, rules, and agency*). Organisasi merujuk pada struktur-struktur yang kongkret (pengadilan, badana legislatik, birokrasi, dan partai-partai politik). Aturan-aturan merujuk pada hak dan kewajiban, termasuk prosedur-prosedur dan strategi-strategi yang akan digunakan dalam proses politik. Aturanaturan dasar tertuang dalam undang-undang, baik tertulis maupun tak tertulis. Undang-undang mengatur pengorganisasian dan pendistribusian kekuatan politik, seperti di Amerika Serikat ada pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Jika politik diartikan sebagai publik, politik merujuk pada peristiwa-peristiwa yang melibatkan banyak orang. Cara terbaik untuk memahami politik sebagai publik ialah dengan membedakan antara privat dengan publik. Seperti diketahui, privat merujuk pada peristiwa-peristiwa yang secara substansial terbatas pada individu-individu atau kelompok-kelompok yang secara langsung terlibat dalam pertukaran, sedangkan publik didefinisikan sebagai ajang kegiatan yang melibatkan masyarakat banyak. Pakar-pakar ekonomi neoklasik membedakan privat dengan publik berdasarkan transmisi sistem harga. Jika bisa diselesaikan melalui pasar (mekanisme harga) maka suatu barang digolongkan sebagai barang privat. Tetapi jika tidak bisa diselesaikan melalui mekanisme harga dan secara politis harus melibatkan campur tangan pemerintah maka barang atau jasa tersebut digolongkan ke dalam barang-barang publik.

Jika politik diartikan sebagai otoritas pengalokasian, arti politik dan ekonomi menjadi mirip, sebab keduanya dimaksudkan sebagai metode alokasi. Proses ekonomi dan politik merupakan cara alternatif dalam mengalokasikan

sumber-sumber daya yang langka. Artinya, politik di sini tidak merujuk pada struktur formal pemerintah, melainkan sebagai suatu cara tertentu dalam pengambilan keputusan tentang produksi dan pendistribusian sumber-sumber. Berbeda dengan alokasi ekonomi yang lebih menekankan pada pertukaran secara sukarela, sistem alokasi politik lebih mengandalkan otoritas.

Menurut Mohtar Mas'oe'd, dalam pemaknaan politik sebagai otoritas, hubungan antara ekonomi dan politik dapat diterjemahkan ke dalam isu tentang hubungan antara kekayaan dan kekuasaan. Ekonomi terkait dengan penciptaan dan pendistribusian kekayaan, sedangkan politik terkait dengan penciptaan dan pendistribusian kekuasaan. Kekayaan terdiri dari aset fisik (kapital, tanah) dan aset nonfisik (sumber daya manusia, termasuk ilmu pengetahuan), sedangkan kekuasaan bisa muncul dalam bentuk militer, ekonomi, maupun psikologis. Kekuasaan sendiri adalah kemampuan menghasilkan suatu hasil tertentu secara paksa. Jadi walaupun kekuasaan bisa terwujud dalam berbagai bentuk, bentuk aslinya adalah daya paksa. Namun, Mas'oe'd memperingatkan bahwa pembedaan antara ekonomi sebagai ilmu tentang kekayaan dan politik sebagai ilmu tentang kekuasaan hanya untuk tujuan analitis. Dalam dunia nyata antara kekayaan dan kekuasaan tak terpisahkan.¹⁸⁴

C.2. Definisi Ekonomi Politik

Penggunaan ungkapan "ekonomi politik" akan lebih memudahkan mengarahkan pada isu dalam teori sosial, yaitu hubungan antara Ilmu Ekonomi dan Ilmu Politik. Hubungan antara Ekonomi dan Politik bisa bermakna

¹⁸⁴ Mochtar Mas'oe'd, *Teori-teori Ekonomi Politik Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1991. dalam Deliarinov, *op.cit*, hal.7.

eksplanatori (menjelaskan bagaimana keduanya terkait) dan bisa juga bersifat normatif (bagaimana seharusnya sifat perkaitan di antara kedua disiplin ilmu tersebut). Pernyataan seperti ini bisa ditelusuri dalam tulisan ahli sosial jauh hingga masa Aristoteles.¹⁸⁵

Lalu, apa sebetulnya yang disebut Ekonomi Politik itu? Dari judul buku yang ditulis Martin Staniland *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment* (1985), kita segera mengetahui makna dari Ekonomi Politik tersebut, yaitu: sebuah studi tentang teori sosial dan keterbelakangan. Lebih lanjut, Staniland menguraikan definisi tentang Ekonomi Politik tersebut sebagai berikut: "mengacu pada masalah dasar dalam teori sosial: hubungan antara politik dan ekonomi. Isu ini memiliki dua sisi baik eksplanatori maupun normatif. Isu ini memunculkan pernyataan mengenai bagaimana kedua proses tersebut saling terkait dan mengenai bagaimana seharusnya mereka terkait".

Pemaknaan terhadap Ekonomi Politik tidak terbatas pada studi tentang teori sosial dan keterbelakangan. Menurut Caporaso & Levine, pada awalnya Ekonomi Politik dimaksudkan untuk memberikan saran mengenai pengelolaan masalah-masalah ekonomi kepada para penyelenggara negara. Hal ini sesuai dengan pemaknaan Ekonomi Politik pada waktu itu sebagai pengelolaan masalah-masalah ekonomi negara (*political Economy referred to the management of economic affairs of the state*).¹⁸⁶ Selanjutnya, Ekonomi Politik oleh pakar-

¹⁸⁵ Martin Stanilanda, *What is Political Economy?*, (New Heaven: ale University Press, 1985). Dalam Deliarnov, *Ibid*, hal. 8.

¹⁸⁶ Caporaso, J.A & D.V. Levine, *Theories of Political Economy*. (New York: Cambridge University Press, 1992,

pakar Ekonomi Politik Baru lebih diartikan sebagai analisis ekonomi terhadap proses politik. Dalam kajian tersebut mereka mempelajari institusi politik sebagai entitas yang bersinggungan dengan pengambilan keputusan ekonomi-politik, yang berusaha mempengaruhi pengambilan keputusan dan pilihan publik, baik untuk kepentingan kelompoknya maupun untuk kepentingan masyarakat luas.

Dengan demikian bagi ahli ekonomi politik, kegiatan ekonomi, seperti kegiatan-kegiatan lain dalam masyarakat, tidak terlepas dari konteks politik. Tegasnya, sistem politik tidak hanya membentuk *power relationship* dalam masyarakat, tetapi juga menentukan nilai-nilai serta norma-norma yang sedikit banyak akan menentukan apa dan bagaimana berbagai kegiatan ekonomi dilaksanakan dalam masyarakat. Apakah para ekonom sudah mengambil alih tugas ahli-politik atau justru para ahli politik telah berhasil menjadikan politik sebagai panglima, sebetulnya tidak perlu diperdebatkan, sebab yang namanya Ilmu Ekonomi Politik merupakan sinergi antara Ilmu Ekonomi dan Ilmu Politik. Dengan sudut pandang yang lebih positif ini diharapkan bahwa kajian tentang Ekonomi Politik akan membawa kita pada pemahaman bahwa bekerjanya suatu sistem ekonomi dan proses politik merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama. Sebagai suatu disiplin ilmu yang lebih komprehensif, Ekonomi Politik lahir dari berbagai upaya yang dilakukan untuk menemukan sinergi, mengisi kekosongan (*cross fertilization*) yang tidak dijumpai dalam satu disiplin ekonomi atau disiplin politik saja.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Bustanul Arifin dan Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Gramedia, 2001), dalam Deliamov, *op.cit.* hal. 9.

C.3. Kaitan Ekonomi Politik dengan Kebijakan Publik

Bagaimana kaitan antara Ekonomi Politik dengan Kebijakan Publik? Kita tahu bahwa perekonomian tidak bisa hanya diserahkan pada produsen dan konsumen yang berinteraksi satu sama lain melalui mekanisme pasar. Di sana sini diperlukan adanya campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah diperlukan jika mekanisme pasar tidak bekerja dengan sempurna. Selain itu, campur tangan pemerintah diperlukan untuk mengatasi eksternalitas dan untuk pengadaan barang-barang publik.

Berbagai keputusan yang menyangkut kebijakan publik dilaksanakan oleh pemerintah sesuai institusi ekonomi dan politik yang ada. Suatu kebijakan disebut kebijakan publik bukan karena kebijakan itu sudah diundangkan, atau karena kebijakan tersebut dilaksanakan oleh publik, melainkan karena isi kebijakan itu sendiri yang menyangkut *bonum commune* atau kesejahteraan umum.¹⁸⁸

Dari uraian di atas, jelas bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara Ekonomi Politik dengan Kebijakan Publik, di mana disiplin Ilmu Ekonomi Politik dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara berbagai aspek, proses, dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi seperti produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi, dan lain sebagainya. Penelusuran yang mendalam tentang Ekonomi Politik biasanya didekati dengan format dan pola hubungan antara swasta, masyarakat, organisasi buruh, partai politik, pemerintah, lembaga konsumen, dan sebagainya. Dengan demikian pembahasan

¹⁸⁸ Bustanul Arifin dan Didik J. Rachbini, *Ibid*, dalam Deliarnor, op.cit. hal. 11.

Ekonomi Politik jelas terkait erat dengan kebijakan publik, mulai dari proses perancangan, perumusan, sistem organisasi, dan implementasi kebijakan publik tersebut.¹⁸⁹

C.4. Globalisasi

Istilah globalisasi telah menjadi konsep yang sering digunakan untuk menggambarkan fenomena dunia kontemporer. Memasuki milenium ketiga, dunia berubah dengan sangat cepat sehingga menimbulkan implikasi yang sangat kompleks, yaitu munculnya saling ketergantungan (*interdependence*) dalam hampir seluruh dimensi kehidupan dalam hubungan antar negara bangsa (*nation-states*) dan hubungan transnasional (*transnational relations*).¹⁹⁰

Perubahan-perubahan yang sangat cepat inilah yang kemudian disebut globalisasi. Namun demikian, meskipun telah menjadi istilah yang populer tetapi tidak ada definisi tunggal untuk istilah tersebut, dan beberapa definisi mengenai globalisasi cenderung dilebih-lebihkan serta mendorong terjadinya kesalahpahaman.¹⁹¹ Sementara penulis-penulis yang lain, seperti Hirst dan Thompson, mulai mempertanyakan validitas konsep globalisasi sebagai yang dapat digunakan untuk menggambarkan dunia kontemporer secara absah. Menurut kedua penulis ini, globalisasi hanyalah mitos belaka.¹⁹²

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Budi Winarno, *Pertarungan Negara VS Pasar*, (Jakarta: Med Press, 2009) hal . 16

¹⁹¹ Lesley Sklair, *Competing Conception of Globalization*, dalam *Journal of World System Research*, Vol V, No. 2. 1999..<http://csf.colomdo.edu/wsr>. Lihat juga Robert Gilpin, 2001. *Global Political Economy: Understanding the Economic Order*, Princeton: Princeton University Press),

¹⁹² Budi Winarno, *loc.cit.*

Joseph E. Stiglitz, peraih hadiah Nobel Ekonomi tahun 2001 yang menyatakan bahwa "Globalisasi sendiri sebenarnya tidak begitu baik atau buruk, Ia memiliki kekuatan untuk melakukan kebaikan yang besar, dan bagi negara-negara di Asia Timur yang telah menerima globalisasi dengan persyaratan mereka sendiri, dengan kecepatan mereka sendiri, globalisasi memberikan manfaat yang besar, walaupun ada kemunduran akibat krisis 1997".¹⁹³

Prof. A.F.K. Organski menyatakan bahwa negara-negara yang sekarang ini disebut negara modern menempuh pembangunannya melalui tiga tahap pembangunan, yaitu unifikasi (*unification*), industrialisasi (*industrialization*), dan negara kesejahteraan (*social welfare*).¹⁹⁴ Pada tingkat pertama, yang menjadi masalah berat adalah bagaimana mencapai integrasi politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional. Tingkat kedua, perjuangan untuk pembangunan ekonomi dan modernisasi politik. Akhirnya dalam tingkat ketiga, tugas negara yang terutama adalah melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi, membetulkan kesalahan pada tahap sebelumnya, dengan menekankan kesejahteraan masyarakat. Tingkat-tingkat tersebut dilalui secara berurutan (*consecutive*) dan memakan waktu relatif lama. Persatuan nasional adalah prasyarat untuk memasuki tahap industrialisasi, industrialisasi merupakan jalan untuk mencapai negara kesejahteraan.¹⁹⁵

¹⁹³ Joseph E. Stiglitz, *Globalisasi dan Kegagalan Lembaga-lembaga Keuangan Internasional [Globalization and Its Discontents]*, diterjemahkan oleh Ahmad Lukman (Jakarta: Ina Publikatama, 2002), hal. 27

¹⁹⁴ A.F.K. Organski, dalam Wallace Mendelson, "Law and The Development of Nations", *The Journal of Politics*, Vol. 32. hal. 223. (merupakan bagian dari diktat bahan kuliah Hukum dan Pembangunan, dikumpulkan oleh Prof. Erman Rajagukguk untuk Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia).

¹⁹⁵ Erman Rajagukguk. *Peranan Hukum dalam Pembangunan pada Era Globalisasi: Implikasinya bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar di upacara

Dalam banyak definisi, terutama yang berangkat dari kaum globalis, konsep globalisasi merujuk kepada fenomena di mana Batas-batas negara bangsa tidak lagi relevan untuk didiskusikan. Ciri utamanya bahwa banyak persoalan kontemporer saat ini tidak dapat dipelajari secara memadai hanya pada tingkatan negara bangsa, dalam arti masing-masing negara bangsa dan hubungan-hubungan internasional. Namun, persoalan-persoalan kontemporer saat ini harus dipahami dalam proses global, di mana kekuatan-kekuatan global diluar negara bangsa seperti perusahaan-perusahaan transnasional dan lembaga-lembaga ekonomi global, budaya global atau pengglobalan sistem-sistem keyakinan/ideologi dari berbagai macam tipe, atau kombinasi dari semua ini, yang membuat keberadaan negara bangsa menjadi semakin diragukan. Ini tentu saja berbeda, sebagaimana akan kita lihat nanti, dengan konsep internasionalisasi yang lebih merujuk pada bagaimana negara-negara bangsa di dunia berinteraksi antara satu dengan yang lain. Denton demikian, kedua konsep ini mempunyai perbedaan yang mendasar, yakni menyangkut peran negara bangsa dalam konteks hubungan-hubungan ekonomi politik tersebut. *Kedua*, dengan menyajikan beberapa definisi, ciri-ciri, perspektif, dan pendekatan yang digunakan untuk memahami globalisasi kita dapat lebih mungkin untuk memetakan di mana sebenarnya akar perdebatan tersebut, baik dari kelompok yang paling optimis (kaum *globalis* atau *hiperglobalis*) dan kelompok yang paling pesimis sekalipun (skeptis).¹⁹⁶

penerimaan guru besar bidang hukum di fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 4 Januari 1997.

¹⁹⁶ Dalam melihat globalisasi penulis seperti David Held *at. al.*, 1999, membedakannya menjadi tiga kelompok, yakni kelompok globalis atau hiperglobalis, skeptis, dan yang terakhir kelompok transformationalis. Masing-masing kelompok ini berbeda dalam melihat globalisasi, dan karenanya berbeda pula dalam memberikan rekomendasi menyangkut sikap yang harus diambil dalam menghadapi globalisasi. Lihat David Held *at. al.*, 1999. *Global Transformation: Politics, Economics, and Culture*, Stanford: Stanford University Press. Lihat juga David Held

Selain itu, ketiadaan definisi tunggal mengenai globalisasi karena masing-masing ahli yang mendefinisikan konsep tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda terhadap fenomena yang hendak didefinisikan. Ini terjadi karena: *pertama*, ahli-ahli yang menaruh minat di bidang tersebut berasal dari disiplin ilmu yang berbeda-beda sehingga dalam mendefinisikan globalisasi akan sangat dipengaruhi oleh disiplin mereka masing-masing. *Kedua*, keberagaman perspektif dan pendekatan yang digunakan oleh masing-masing ahli dalam mendefinisikan globalisasi. Perspektif merupakan sudut pandang yang digunakan seseorang untuk menggambarkan suatu fenomena. Oleh karena itu, bagaimana cara orang menggambarkan fenomena sosial akan sangat tergantung pada perspektif yang digunakan. Di dalam ekonomi politik internasional, dikenal beberapa macam perspektif seperti: perspektif liberal, radikal, kritis, merkantilis, dan lain sebagainya.¹⁹⁷ Ketiga, globalisasi merupakan fenomena yang kompleks dan dampak yang ditimbulkan oleh fenomena tersebut menyentuh ke dalam hampir semua aspek kehidupan manusia sehingga suatu definisi tunggal barangkali tidak akan pernah mampu menggambarkan fenomena yang teramat kompleks tersebut.

C.4.1. Definisi Globalisasi

Setidaknya ada tiga hal yang sering ditemukan dalam mendefinisikan globalisasi, yakni kesalinghubungan, integrasi, dan kesalingterkaitan.¹⁹⁸ Lodge mendefinisikan globalisasi sebagai suatu proses yang menempatkan masyarakat dunia bisa menjangkau satu dengan yang lain atau saling terhubung dalam semua aspek

and Anthony McGrew (eds.), 2000. *The Global Transformations: Reader*, Cambridge: Polity Press

¹⁹⁷ Lihat Mohtar Mas'ood, 1994. *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Gilpin, *Loc. Cit.*

¹⁹⁸ Lihat misalnya Thomas L. Friedman, *Lexus dan Pohon Zaitun*, Bandung: Penerbit ITB, 2002.

kehidupan mereka, baik dalam budaya, ekonomi, politik, teknologi maupun lingkungan. Dengan pengertian yang demikian, maka globalisasi boleh dikatakan bahwa masyarakat dunia hidup dalam suatu era di mana sebagian besar kehidupan mereka sangat ditentukan oleh proses-proses global. Selain konsep kesalinghubungan, konsep kedua yang sering muncul dalam definisi-definisi globalisasi adalah integrasi. Seperti definisi yang dikemukakan oleh Amal bahwa globalisasi merupakan proses munculnya masyarakat global, yaitu suatu dunia yang terintegrasi secara fisik, dengan melampaui batas-batas negara, baik ideologis, dan lembaga-lembaga politik dunia.¹⁹⁹ Definisi ini lebih mirip dengan keyakinan kaum globalis yang memahami globalisasi sebagai terwujudnya sebuah ekonomi dunia yang terintegrasi. Bangsa-bangsa, menurut pandangan ini, baik secara individual maupun secara kolektif, mendukung globalisasi dengan menghilangkan hambatan-hambatan terhadap perdagangan internasional, sehingga memudahkan arus perdagangan, investasi, mata uang, dan informasi secara bebas melintasi batas-batas nasional. Pengertian ini dengan demikian merujuk kepada pengertian yang luas mengenai globalisasi. Konsep yang ketiga adalah interdependensi. Definisi ini mencakup pengertian bahwa sistem ekonomi, khususnya sistem moneter, dunia saat ini sangat tergantung antara satu dengan yang lain. Akibatnya, kebijakan-kebijakan pada skala nasional tidak dapat begitu saja mengabaikan peristiwa-peristiwa ditingkat global. Demikian juga sebaliknya, peristiwa-peristiwa di tingkat nasional pada tataran tertentu akan berpengaruh pada ekonomi global. Kejatuhan mata uang Bath Thailand yang diikuti oleh kejatuhan mata uang di negara-negara lain, seperti Indonesia, Korea Selatan, Malaysia, dan Filipina, dalam kasus krisis keuangan di

¹⁹⁹ Ichlasul Amal, *Globalisasi, Demokrasi dan Wawasan Nusantara; Perspektif Pembangunan Jangka Panjang dalam Wawasan Nusantara Indonesia Menghadapi Globalisasi*, Pusat Kajian Kebudayaan Universitas Bung Hatta, hal.1.

Asia satu dasawarsa yang lalu menjadi contoh yang dapat digunakan untuk menjelaskan konsep Krisis ini jika tidak segera ditangani secara serius barangkali akan menimbulkan efek domino bagi negara-negara di kawasan lain. Ini terjadi karena kesalinghubungan (*interconnection*) antara sistem keuangan satu negara dengan sistem keuangan negara lain.

Di sisi yang lain, Petras dan Veltmeyer melihat globalisasi sebagai suatu deskripsi dan sekaligus sebagai preskripsi. Ini berarti bahwa globalisasi menjadi penjelasan sayangnya, menurut Petras dan Veltmeyer merupakan penjelasan yang tidak memadai sekaligus ideologi yang sekarang mendominasi pemikiran, pengambilan keputusan, dan praktik politik.²⁰⁰ Globalisasi sebagai deskripsi mengacu kepada perluasan dan penguatan arus perdagangan, modal, teknologi, dan arus informasi internasional dalam sebuah pasar global. Konsep ini digunakan untuk menggambarkan fenomena dunia kontemporer di bidang ekonomi dan perdagangan di mana batas geografis negara bangsa tidak lagi mempunyai makna. Suatu konsep yang digunakan untuk menggambarkan dunia yang dicirikan oleh adanya "perkampungan global" dan melemahnya peran negara bangsa yang digantikan oleh kekuatan-kekuatan global. Sedangkan sebagai sebuah preskripsi, globalisasi meliputi liberalisasi pasar global dan pasar nasional dengan asumsi bahwa arus perdagangan bebas, modal, dan arus informasi akan menciptakan hasil yang terbaik bagi pertumbuhan dan kemakmuran umat manusia. Dengan menggunakan bahasa yang lebih sederhana dapat dikatakan bahwa globalisasi sebagai deskripsi digunakan untuk menggambarkan fenomena empiris yang kini tengah melanda dunia. Mark Pilisuk mengibaratkan fenomena ini sebagai *hurricane*. Sedangkan globalisasi

²⁰⁰ James Petras & Veltmeyer, *Imperealisme Abad 21*, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2002) . hal 7-8

sebagai preskripsi lebih merujuk kepada upaya pencarian "resep mujarab" bagi ekonomi dunia, sehingga kadangkala lebih bersifat normatif. Konsep globalisasi sebagai sebuah preskripsi merujuk kepada pandangan-pandangan kaum neoliberal yang menginginkan adanya pasar bebas dan meyakini bahwa dengan merujuk kepada sistem inilah maka perdamaian dan kemakmuran akan terwujud. Ini tentu saja akan berbeda, seperti yang akan kita lihat nanti, dengan beberapa pendapat yang mengatakan bahwa pasar yang benar-benar bebas tidak akan pernah ada karena meskipun berbagai hambatan tarif dalam perdagangan telah dihilangkan untuk mendorong terjadinya perdagangan bebas, tetapi hambatan-hambatan non-tarif banyak digunakan untuk memproteksi diri dari aliran barang luar negeri terutama di negara-negara maju.

C.4.2. Ciri Utama Globalisasi

Globalisasi bukanlah sesuatu yang baru, semangat pencerahan eropa di abad pertengahan yang mendorong pencarian dunia baru bisa dikategorikan sebagai arus globalisasi. Revolusi industri dan transportasi di abad XVIII juga merupakan pendorong tren globalisasi, yang membedakannya dengan arus globalisasi yang terjadi dua-tiga dekade belakangan ini adalah kecepatan dan jangkauannya. Selanjutnya, interaksi dan transaksi antara individu dan negara-negara yang berbeda akan menghasilkan konsekuensi politik, sosial, dan budaya pada tingkat dan intensitas yang berbeda pula. Masuknya Indonesia dalam proses globalisasi pada saat ini ditandai oleh serangkaian kebijakan yang diarahkan untuk membuka ekonomi domestik dalam rangka memperluas serta memperdalam integrasi dengan pasar internasional.

Dengan merujuk kepada penjelasan seperti ini maka Martin Khor menarik dua ciri utama dari globalisasi, yakni: *Pertama*, peningkatan konsentrasi dan monopoli berbagai sumber daya dan kekuatan ekonomi oleh perusahaan-perusahaan transnasional maupun oleh perusahaan-perusahaan dan dana global. Jika dulu sebuah perusahaan multinasional hanya mendominasi sebuah produk, maka saat ini sebuah perusahaan transnasional yang besar secara khusus memproduksi dan menjual berbagai macam produk, pelayanan, dan bidang-bidang yang semakin beragam. Bahkan, diprediksikan jika perusahaan-perusahaan transnasional ini semakin beragam produk yang dihasilkannya tergantung pada permintaan pasar di negara-negara tempat perusahaan tersebut beroperasi. *Kedua*, yang khas lainnya dari globalisasi dalam kebijakan dan mekanisme pembuatan kebijakan nasional. Kebijakan-kebijakan nasional (yang meliputi bidang-bidang sosial, ekonomi, budaya, dan teknologi) yang sekarang ini berada dalam yurisdiksi suatu pemerintah dan masyarakat dalam satu wilayah negara bangsa bergeser menjadi di bawah pengaruh atau diproses oleh badan-badan internasional atau perusahaan besar serta pelaku ekonomi, keuangan internasional.²⁰¹ Ciri kedua ini berkait erat dengan konsep interdependensi, integrasi dan, kesalingterkaitan antarberbagai bidang yang tercakup dalam negara bangsa, menurunnya peran negara bangsa dan semakin menguatnya kekuatan-kekuatan pendukung globalisasi.

Lebih lanjut, David Held at. al., membedakan tiga kelompok dalam melihat globalisasi, yakni kelompok hiperglobalis, kelompok skeptis, dan kelompok *transformationalis*.²⁰² Bagi kaum hiperglobalis, globalisasi didefinisikan sebagai sejarah

²⁰¹ Martin Khor, 2002. *Globalisasi: Perangkap Negara-Negara Selatan*, Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, hal. 12-13

²⁰² David Held dalam Budi Winarno, *Pertarungan Negara VS Pasar*, (Jakarta: Med Press, 2009) hal . 22.

baru kehidupan manusia di mana "negara tradisional telah menjadi tidak lagi relevan, lebih-lebih menjadi tidak mungkin dalam unit-unit bisnis dalam sebuah ekonomi global. Dalam pandangan kaum hiperglobalis, globalisasi ekonomi membawa serta gejala "denasionalisasi" ekonomi melalui pembentukan jaringan-jaringan produksi transnasional (*transnational networks of production*), perdagangan, dan keuangan. Dalam lingkungan ekonomi yang tanpa batas ini (*economics borderless*), pemerintahan nasional tidak lebih dari sekadar *transmission belts* bagi kapital global, atau secara lebih singkat sebagai institusi perantara yang menyisip di antara kekuatan lokal dan regional yang sedang tumbuh, serta mekanisme pengaturan global. Lebih lanjut, kelompok ini mempunyai keyakinan bahwa globalisasi ekonomi tengah membangun bentuk-bentuk baru organisasi sosial yang tengah menggantikan atau yang akhirnya akan menggantikan negara bangsa sebagai lembaga ekonomi utama dan unit politik dari masyarakat dunia.

Kenichi Ohmae sebagai salah seorang pendukung tesis ekstrem globalisasi mengatakan bahwa dalam pasar dunia yang semakin kompetitif sekarang ini negara-negara bangsa (*nation-states*) tidak lagi mempunyai sumber-sumber yang tanpa batas yang dapat dimanfaatkan secara bebas untuk mendukung dalam mewujudkan ambisi mereka.²⁰³ Dalam dunia baru, yaitu "dunia tanpa batas negara" (*a world without borders*), demikian Ohmae mengatakan, negara-negara bangsa dan penguasaan terhadap militer tidak lagi memainkan peran penting.²⁰⁴ Bahkan, peran

²⁰³ Kenichi Ohmae., *The End of Nation State, The 1995 Panglaykim Memorial Lecture*, Jakarta, 4 Oktober 1995., hal. 3

²⁰⁴ Pandangan seperti ini sebenarnya mempunyai kelemahan mendasar karena pada kenyataannya kekuatan militer tetap menjadi isu penting dalam politik diplomasi antarbangsa beberapa tahun belakangan, setidaknya jika kita merujuk kepada kasus angkatan perang Amerika Serikat. Bahkan, dalam pandangan beberapa penulis seiring proses globalisasi

mereka semakin memudar, dan secara meyakinkan akan segera digantikan oleh peran penting yang semakin meningkat oleh aktor-aktor nonteritorial, seperti perusahaan-perusahaan multinasional, gerakan-gerakan transnasional, dan organisasi-organisasi internasional.²⁰⁵ Pandangan atau keyakinan seperti ini menjadi ciri khas dari para pendukung tesis ekstrem globalisasi. Untuk lebih memudahkan pemahaman, kita dapat merujuk kepada pola-pola perdagangan dewasa ini. Sebagian besar perdagangan dunia dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang beroperasi di luar batas-batas suatu negara. Diperkirakan terdapat sekitar 37 ribu perusahaan sekarang ini yang melakukan bisnis seperti itu. Fakta yang paling sentral adalah masing-masing dari perusahaan ini melakukan bisnis melintasi batas-batas dari dua negara atau lebih. Latar belakang ini jugalah yang membuat keberagaman nama menyangkut perusahaan-perusahaan yang beroperasi dalam skala global. Seperti *transnational corporation*, sebagai salah satu nama yang digunakan PBB untuk memberikan gambaran mengenai bisnis tersebut. Sementara para pakar lebih suka menyebutnya sebagai *multinational corporation*, *multinational enterprise*, atau *global corporation*.²⁰⁶

Perusahaan-perusahaan ini mempunyai peran yang semakin penting dalam melakukan bisnis lintas negara bangsa dan penting bagi ekonomi global. Beberapa perusahaan besar mempunyai pendapatan tahunan dari penjualan seluruh dunia me-

belanja militer negara-negara herkembang dan negara maju masih tetap tinggi. Ini mengindikasikan bahwa isu angkatan perang Mau kekuatan midi ter masih tetap menjadi isu yang relevan dan penting di era globalisasi sekarang. Lihat juga misalnya tulisan Noam Chomsky (1997), "*Market Democracy in a Neoliberal Order: Doctrines and Reality*" (<http://www.zmag.org/chomsky/index.cfm>)

²⁰⁵ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, 1997. *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown and Company Inc., hlm. 3-4.

²⁰⁶ James E. Post, et.al. *Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethic*, (Boulder and London:Lynne Reinner Publisher, 1996).hal. 178.

lampau produk nasional kotor beberapa negara bangsa. Misalnya, angka penjualan dari General Motor pada 1993 melampaui produk nasional kotor Denmark. Sementara itu, Wal-Mart mempunyai pendapatan kotor lebih besar dibandingkan dengan seluruh produk domestik kotor Polandia dalam tahun yang sama. Dalam konteks ini, kepala eksekutif General Motor dan Wal-Mart bertanggung jawab bagi kegiatan-kegiatan ekonomi yang dikelola oleh para pemimpin politik Denmark dan Polandia.

Menyangkut peran negara bangsa, lebih lanjut Kenichi Ohmae menyatakan bahwa setidaknya ada empat faktor yang membuat peran negara bangsa di era globalisasi ini semakin marginal. Keempat faktor tersebut oleh Ohmae disebut sebagai empat "I".²⁰⁷ Faktor *pertama* adalah pasar-pasar modal di negara maju yang dibanjiri uang tunai untuk investasi. Sering kali terjadi peluang-peluang untuk investasi secara besar-besaran tidak ada dalam wilayah geografis yang sama di mana keuangan tersebut berada, sehingga pasar-pasar modal mengembangkan berbagai mekanisme untuk mentransfer dana keuangan itu melintasi batas-batas nasional. Sekarang ini, diperkirakan 10% dari dana pensiun di Amerika Serikat diinvestasikan di Asia. Dengan katalisator kemajuan di bidang teknologi komunikasi, transfer investasi di tingkat global melintasi batas-batas negara bangsa ini menjadi mungkin. Namun demikian, investasi ini kadang kala juga bersifat buruk bagi suatu negara bangsa di mana struktur ekonomi dan keuangannya rapuh. Kasus yang terjadi di negara-negara Asia Timur dapat dijadikan contoh untuk menjelaskan hal ini.

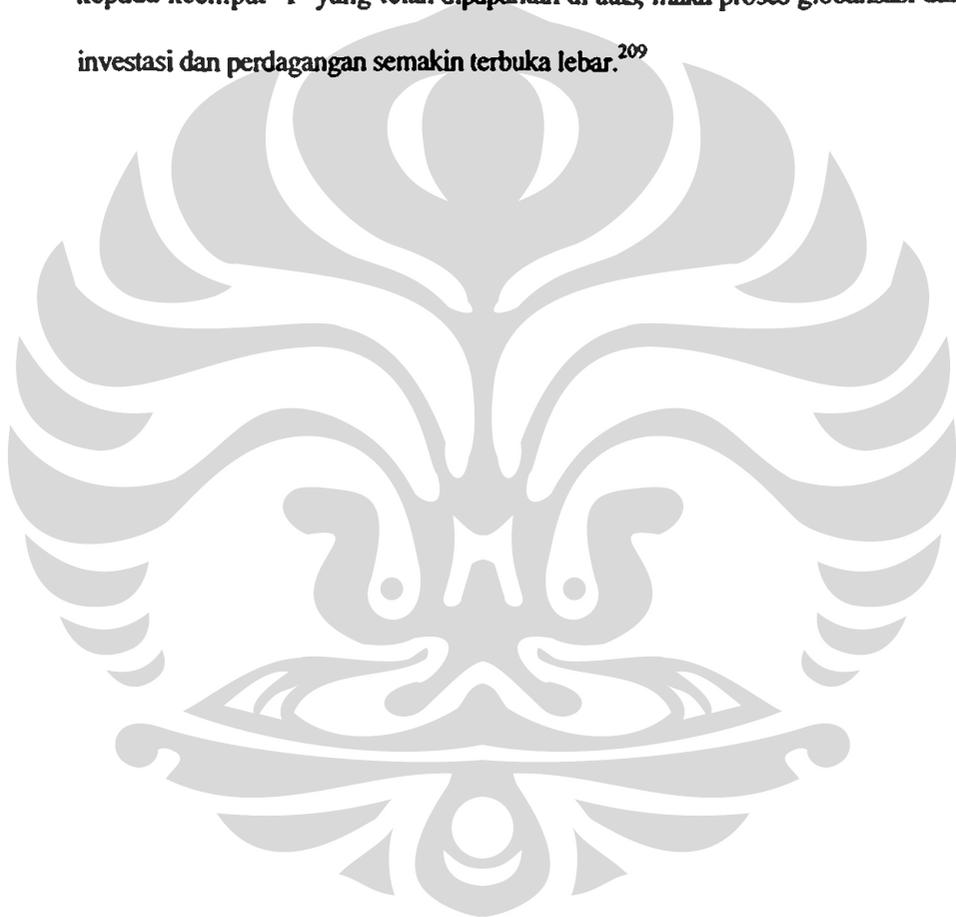
²⁰⁷ Ohmae, *op.cit.* hal. 4

"1" *kedua* menurut Kenichi Ohmae adalah industri yang mempunyai orientasi lebih global dibandingkan dengan sepuluh tahun yang lalu. Strategi perusahaan-perusahaan multinasional modern tidak lagi dibentuk dan dikondisikan oleh alasan-alasan negara melainkan lebih pada keinginan dan kebutuhan untuk melayani pasar-pasar yang menarik di mana pun mereka berada, dan dalam rangka membuka sumber-sumber di mana perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi. Sebagai contoh bahwa perusahaan-perusahaan Eropa dan Amerika Serikat dewasa ini bergerak memasuki wilayah-wilayah Cina dan India karena dalam pemahaman mereka wilayah-wilayah ini mempunyai pangsa pasar yang besar. Cina merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia dengan kemajuan ekonomi yang cukup signifikan. Ini tentu saja akan menawarkan banyak keuntungan bagi perusahaan-perusahaan global tersebut.²⁰⁸

Selanjutnya, sebagaimana telah disinggung dalam uraian sebelumnya, pergerakan investasi dan industri ini sangat dipengaruhi oleh "1" *ketiga*, yakni teknologi informasi. Ditambah dengan semakin mudahnya biaya transportasi membuat perusahaan-perusahaan transnasional dan aliran modal global menjadi semakin mudah untuk bergerak. Perkembangan *kedua* faktor inilah (yakni teknologi informasi dan rendahnya biaya transportasi) yang menjadi faktor katalis paling fundamental bagi proses globalisasi sekarang ini. Konsep-konsep globalisasi yang menyangkut integrasi, interdependensi, dan interlink muncul karena perkembangan teknologi komunikasi dan transportasi. Inilah mengapa perkembangan di bidang teknologi komunikasi kita anggap sebagai faktor katalis bagi proses globalisasi, baik globalisasi budaya, ekonomi, maupun politik.

²⁰⁸ *Ibid.*

"I" *keempat* adalah konsumen-konsumen individual yang orientasinya sudah semakin mengglobal. Dengan akses informasi yang lebih baik tentang gaya hidup di seluruh dunia, para ini mempunyai lebih banyak kemungkinan untuk membeli produk luar negeri dengan pilihan yang semakin beragam. Disisi yang lain, para konsumen semakin menginginkan produk-produk yang terbaik dan paling murah, tidak menjadi soal bagi mereka dari mana produk-produk itu berasal. Akhirnya, dengan merujuk kepada keempat "I" yang telah dipaparkan di atas, maka proses globalisasi dalam hal investasi dan perdagangan semakin terbuka lebar.²⁰⁹



²⁰⁹ Ibid,

BAB IV HAL IKHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA

A. Quo Vadis Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa

Diawal kemerdekaan Republik Indonesia tepatnya antara 17 Agustus 1945 s.d. 31 Desember 1945, Presiden tidak pernah menetapkan Perpu. Diperkirakan ada beberapa faktor yang menyebabkan Presiden tidak menetapkan Perpu, yaitu:

1. Presiden dan pemerintah pada umumnya lebih menekankan penggunaan kekuasaan presiden sebagaimana diatur dalam Aturan Peralihan Pasal IV yang memberikan wewenang kepada Presiden untuk memerintah atau menetapkan sesuatu dengan dekrit (memerintah dengan dekrit). Dan ini terlihat dari penetapan berbagai Maklumat.
2. Secara teknis perpu harus segera diajukan ke DPR untuk disetujui menjadi undang-undang atau dicabut (apabila tidak disetujui).²¹⁰

Baru pada tahun 1946 mulailah Presiden menetapkan perpu (sebanyak 10 buah), dan pada tahun yang sama 2 buah Perpu disahkan sebagai undang-undang dan sebuah lagi dicabut. Barangkali keadaan darurat waktu itu tidak memungkinkan sebuah kaidah UUD dapat dijalankan menurut teks yang tercantum didalamnya. Tetapi dengan penggunaan lembaga Perpu ini, akan berkurang penyelenggaraan pemerintahan dengan Dekrit dan Maklumat, dan sekaligus pembentukan peraturan

²¹⁰Hal ini tidak mungkin dilaksanakan karena DPR yang dimaksud s.d. tanggal 16 Oktober 1945 belum dibentuk. Tetapi setelah status KNIP (dilaksanakan BP KNIP) diubah menjadi badan yang melaksanakan kekuasaan legislatif (DPR) pembentukan Perpu telah dimungkinkan. Dapat dibaca Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997) hal.183-184.

perundang-undangan makin diarahkan pada bentuk-bentuk yang diatur dalam UUD.²¹¹

Bagir Manan mencatat dalam praktiknya selama ini "hal ihwal kegentingan yang memaksa" tidak sekadar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegentingan lain yang langsung berkenaan dengan negara atau rakyat banyak. Dalam sejarahnya ada Perpu yang ditetapkan untuk menanggihkan berlakunya Undang-Undang No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Penambahan Nilai²¹² dan UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan.²¹³ Menurut ketentuan Pasal 21 UU No. 8 Tahun 1983, UU ini mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1984. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap sehingga perlu ditanggihkan.²¹⁴ Demikian pula UU Lalu Lintas dan angkutan. Menurut ketentuan Pasal 74 UU tersebut mulai berlaku pada tanggal 1

²¹¹ *ibid.*

²¹² Perpu yang dimaksud adalah Perpu tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984, Perpu No. 1 tahun 1984.

²¹³ Perpu tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Perpu Nomor 1 Tahun 1992.

²¹⁴ Ada empat pertimbangan dikeluarkannya Perpu No. 1 tahun 1984.tersebut:

- a. bahwa pelaksanaan Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 atau Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang berdasarkan undang-undang tersebut mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1984, akan mempunyai pengaruh yang luas terhadap kehidupan perekonomian nasional;
- b. bahwa pelaksanaan undang-undang tersebut sangat memerlukan kesiapan yang sebaik-baiknya pada aparat perpajakan dan pada seluruh lapisan masyarakat, terutama pengusaha yang terkena pajak tersebut
- c. bahwa upaya yang selama ini telah dilakukan dalam rangka mewujudkan kesiapan sebagaimana dimaksud dalam huruf b tersebut di atas dinilai masih perlu di tingkatkan lagi, sehingga karena itu dipandang perlu untuk menanggihkan berlakunya Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 tersebut;
- d. bahwa karena keadaan yang sangat mendesak, terutama dilihat dari segi waktu, maka penangguhan berlakunya Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang."

Dilihat dari pertimbangannya, maka pertimbangan tersebut adalah murni pendapat pribadi presiden. Perpu ini akhirnya disetujui oleh DPR menjadi UU No. 8 tahun 1984 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 Menjadi Undang-Undang dan disahkan oleh Presiden Soeharto pada 27 Oktober 1984.

September 1994. Namun, menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap. Keadaan "belum siap" menjadi dasar membuat Perpu penanggulangan. Jadi, suatu "kegentingan yang memaksa" tidak semata-mata karena keadaan mendesak.²¹⁵

Amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam perubahannya, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR.²¹⁶ Selain memiliki kekuasaan/fungsi legislasi tersebut DPR juga memiliki fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 dianggap seakan-akan mencederai semangat dalam perubahan konstitusi tersebut.

B. Argumentasi Pemerintah dan DPR

Untuk menjawab permasalahan yang coba dibahas dalam karya ilmiah ini maka ada baiknya penulis memaparkan tentang argumentasi yang diajukan oleh pemerintah baik dalam keterangan yang ditandatangani oleh Menteri yang bersangkutan maupun yang tertuang dalam konsideran Perpu Nomor 1 Tahun 2007. Argumentasi pemerintah penting untuk dipaparkan untuk mengetahui hal yang berkaitan dengan politik hukum dan penjelasan tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Penulis juga menyampaikan tanggapan fraksi-fraksi

²¹⁵. Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, Op. cit.*, hlm. 155

²¹⁶ Republik Indonesia, *UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 20 ayat 1 Setelah amandemen, selain DPR dikatakan memegang kekuasaan membentuk undang-undang juga terdapat ketentuan dalam ayat-ayat selanjutnya yang menyatakan bahwa "setiap rancangan undang-undang dibahas bersama DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Sedangkan sebelum amandemen di dalam UUD 1945 hanya disebutkan bahwa "tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" dan pada pasal selanjutnya diatur juga jika sebuah RUU yang telah distejui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

atas argumentasi yang diajukan oleh pemerintah tersebut maupun juga terhadap realitas pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR.

B.1. Argumentasi Pemerintah

Menurut ketentuan dalam Pasal 38 Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005, setelah Perpu ditetapkan oleh Presiden, menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut kemudian menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.²¹⁷ Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang tersebut kemudian akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kaitannya dengan Perpu Nomor 1 tahun 2007 maka menteri-menteri yang memiliki keterkaitan dengan Perpu tersebut dan mewakili presiden adalah Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM.²¹⁸

Dalam paparannya pemerintah menegaskan upayanya untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi dan total investasi, serta upaya untuk menekan angka kemiskinan dan pengangguran sampai dengan akhir 2009. Hal tersebut menurut pemerintah bukanlah merupakan sesuatu yang mudah melainkan diperlukan langkah-langkah yang langsung dapat meraih sasaran-sasaran tersebut. Langkah terobosan pemerintah tersebut diperlukan mengingat beberapa kondisi sebagai berikut.²¹⁹

²¹⁷ Republik Indonesia, Peraturan Presiden, *op.cit.* Pasal 38.

²¹⁸ *Ibid*, pasal 25 dan 26.

²¹⁹ Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, *Keterangan Pemerintah Atas RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007*, Jakarta 11 September 2007.

1. Dikatakan oleh pemerintah pula bahwa Indonesia pada tahun 2005 mengalami penurunan peringkat daya tarik investasi pada urutan ke 131 dari 175 negara pada tahun 2005 dan pada urutan ke 135 dari 175 negara pada tahun 2006. Angka tersebut merupakan hasil laporan International Finance Corporation (IFC) dan Bank Dunia yang berjudul "*Doing Business 2007*" yang melakukan survey terhadap 175 negara.²²⁰
2. Realisasi investasi Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia pada tahun 2005 mencapai sekitar US\$ 8,9 Milyar dan pada tahun 2006 turun menjadi US\$ 5,9 Milyar. Dibandingkan dengan arus investasi di negara ASEAN lainnya, pencapaian investasi Indonesia masih jauh tertinggal. Sebagai contoh Thailand pada tahun 2006 menerima *Foreign Direct Investment* (FDI) sekitar US\$ 9 Milyar, atau Singapura pada tahun 2005 memperoleh FDI sekitar US\$ 192 Milyar.²²¹
3. Argumentasi akan kemendesakan yang menimbulkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa menurut pemerintah yakni pembenahan iklim investasi sebagaimana kasus yang terjadi di Batam dan Bintan. Kemendesakan tersebut dapat dilihat dari nilai ekspor Batam dan Bintan, dalam kurun waktu 1993-2001 yang nilai ekspornya terus mengalami kenaikan dari sekitar US\$ 1 Milyar menjadi hampir mencapai US\$ 7 Milyar, atau hampir 14 % dari total ekspor nasional. Namun, pada tahun 2002-2006 terjadi penurunan menjadi sekitar US\$ 5 Milyar, atau sekitar 8 persen dari total ekspor nasional.²²²

²²⁰ *Ibid*

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

4. Pemerintah mendalilkan bahwa sempat terjadi peningkatan ekspor dari Batam pada tahun 1993-2001 diakibatkan oleh diberikannya kekhususan di Batam dalam bentuk kawasan berikat (*bonded zone*) yang dalam prakteknya (*defaeto*) sudah berfungsi sebagai *Free Trade Zone* serta kekhususan didalam hal diberikan pengelolaan atas tanah di Batam. Sementara, perkembangan di Bintan tertama di dorong oleh pemeberian Fasilitas PPN tidak dipungut dan penanguhan Barang Mewah untuk bahan baku, peralatan, dan mesin produksi. Namun pada tahun 2002-2006 terjadi penurunan kinerja ekspor, antara lain karena pengaruh dicabutnya fasilitas tersebut diatas serta dirasakan belum adanya kepastian hukum di bidang investasi di wilayah Batam maupun Bintan. Para investor sejak saat itu hingga sekarang senantiasa menanyakan payung hukum (berupa undang-undang) yang pasti dan melindungi berbagai investasi di kawasan tersebut dengan berbagai *incentive/kemudahan* yang diberikannya pada kawasan tersebut.²²³
5. Dari awal pengembangan Batam, Bintan, Karimun sebagai wilayah ekonomi khusus disadari nilai strategis dikarenakan jaraknya yang sangat dekat dari Singapura maupun Malaysia membedakannya dari wilayah lain. Harapannya adalah wilayah Batam, Bintan dan Karimun akan menjadi kawasan komplementaritas dari Singapura sebagai pusat regional untuk perdagangan, finansial, konvensi dan *transshipment*.²²⁴

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

Selain 5 (lima) hal yang diajukan pemerintah dalam bentuk keterangan menteri-menteri, argumentasi Pemerintah dalam pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 juga dapat dilihat dari Konsideran Perpu itu sendiri, yaitu:²²⁵

- a. bahwa globalisasi ekonomi yang menuntut dikurangnya berbagai hambatan di bidang perdagangan selain merupakan kondisi yang memberi peluang untuk mencapai pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan ekspor dan investasi, juga mengakibatkan menurunnya daya saing nasional sehingga menimbulkan dampak yang sangat serius terhadap perekonomian dan perdagangan nasional serta meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan;²²⁶
- b. bahwa kebijakan nasional pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, yang merupakan salah satu bentuk kawasan ekonomi;²²⁷
- c. bahwa penundaan pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas telah menciptakan kondisi darurat ekonomi dan hal ihwal kegentingan lainnya yang

²²⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Perpu tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang*, Perpu Nomor 1 Tahun 2007, Konsideran Perpu.

²²⁶ Ibid

²²⁷ Ibid.

mendorong Pemerintah menempuh kebijakan strategis untuk mengatasinya,²²⁸

B.2. Tanggapan DPR Atas Pembentukan Perpu

Meskipun pada akhirnya Perpu Nomor 1 Tahun 2007 disetujui dan ditetapkan sebagai Undang-Undang, namun untuk sampai disahkannya Perpu tersebut tidaklah mudah. Berdasarkan data yang diperoleh penulis, ada 1 Fraksi dari 10 Fraksi yang mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), yakni Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (Fraksi PDI Perjuangan).²²⁹ Sebagaimana yang sudah menjadi kebiasaan (*konvensi*) di DPR, dalam setiap Rancangan Undang-Undang maupun Perpu, maka setiap fraksi-fraksi di DPR diberikan kesempatan memberikan pendapatnya dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).²³⁰

Secara substansi Fraksi PDI Perjuangan menyoroti beberapa hal, yakni:

1. Fraksi PDI perjuangan menyatakan pendapatnya bahwa pengurangan hambatan perdagangan harus dalam suatu *design* membangun kedaulatan ekonomi Indonesia dengan mengedepankan kepentingan nasional dan bukan sebagai tekanan glocalisasi. Demikian pula,

²²⁸ Ibid

²²⁹ Dalam periode DPR 2004-2009 memang di banyak kesempatan Partai / Fraksi PDI Perjuangan menyatakan dirinya sebagai partai oposisi, sehingga dalam banyak kebijakan pemerintah yang sering dikritisi bahkan ditolak oleh Fraksi tersebut.

Fraksi-fraksi selain Fraksi PDI Perjuangan memang secara *de facto* tidak menolak keberadaan Perpu Nomor 1 Tahun 2007, sehingga mereka mengosongkan DIM yang telah diberikan.

²³⁰ Sebagaimana yang sudah menjadi kebiasaan (*konvensi*) di DPR, dalam setiap Rancangan Undang-Undang maupun Perpu, maka setiap fraksi-fraksi di DPR diberikan kesempatan memberikan pendapatnya dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Dalam *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, No. 08/DPRRI/I/2005-2006. memang DIM tidak disebutkan secara tegas. Namun sudah menjadi kebiasaan yang berlaku umum di DPR ketika membahas sebuah RUU, setiap fraksi diberikan hak memberikan pendapatnya dalam bentuk DIM.

menurunnya daya saing nasional yang menimbulkan dampak yang sangat serius terhadap perekonomian tidak disebabkan oleh globalisasi, namun sebagai akibat kebijakan ekonomi yang tidak tepat. Logika konsideran ini merupakan cerminan "politik kambing hitam" yang menyalahkan globalisasi. Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang antara lain meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan. Menurut Fraksi PDI Perjuangan hal yang disampaikan oleh pemerintah dalam konsideran Perpu Nomor 1 Tahun 2007 hanyalah rasionalisasi sempit dan logika linear sehingga meningkatnya angka kemiskinan dan pengangguran lebih disebabkan oleh globalisasi ekonomi. Dalam suatu konsideran yang tidak memberikan landasan filosofis dan arah terhadap pembangunan perekonomian Indonesia, maka menjadi relevan untuk ditanyakan substansi dari batang tubuh undang-undang tersebut. Inilah bukti ketidakkonsistenan Pemerintah terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Sikap ini dikhawatirkan hanya memfungsikan konsideran sebagai pembenar Perpu dan contoh pragmatisme pembuatan peraturan perundang-undangan.

2. Terhadap konsideran tersebut Fraksi PDI Perjuangan menyatakan sebagai berikut: Fraksi PDI Perjuangan mengingatkan bahwa Presiden terikat pada Sumpah Presiden untuk "memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-

lurusnya". Demikian pula anggota DPR terikat pada Sumpah Anggota DPR untuk "memegang teguh Pancasila dan menegakkan UUD NRI tahun 1945 serta peraturan perundang undangan". Hubungan kausalitas dalam substansi konsideran yang kedua di atas tegas-tegas mengatakan bahwa "kawasan tersebut belum dapat diwujudkan karena dibentuk dengan undang-undang". Konsideran (b) ini adalah bukti formal, ketidak-sungguhan Presiden untuk menjalankan undang-undang dengan selurus-lurusnya. Fraksi PDI Perjuangan mengingatkan kembali bahwa sejak ditandatanganinya MOU antara Pemerintah Singapura dengan Pemerintah Indonesia, telah lebih dari 5 (lima) kali mengingatkan urgensi pembentukan kawasan ekonomi khusus di Batam. Fraksi PDI Perjuangan sangat memahami posisi strategis Batam, Bintan dan Karimun, dan memahami akar persoalan di BBK. Namun mencari-cari pembeneran Perpu dalam konsideran undang-undang adalah pemaksaan konstitusional. Apabila RUU ini diterima menjadi undang-undang, maka pelanggaran sumpah Presiden dilegalkan dan menimbulkan masalah konstitusional dan konflik antar lembaga negara.

3. Fraksi PDI Perjuangan menolak perumusan "penundaan pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas telah menciptakan kondisi darurat ekonomi". Menurut Kamus Besar bahasa Indonesia: Penundaan berarti hal perbuatan menunda. Dengan demikian ada pelaku/subyek yang bertanggung jawab atas penundaan pembentukan kawasan tersebut. Lebih-lebih penundaan tersebut telah memberikan dampak yang luar biasa berupa "darurat ekonomi". Harus diselidiki pihak

mana yang sengaja atau tidak sengaja melakukan penundaan. Fraksi PDI Perjuangan tidak bisa menerima penjelasan Pemerintah bahwa "penundaan" dikaitkan dengan fakta sampai saat ini rencana untuk menetapkan Batam sebagai kawasan perdagangan bebas belum terlaksana. Dengan tertundanya penetapan ini akan berdampak pada hilangnya momentum atau kesempatan ekonomi yang seharusnya dapat diraih di daerah tersebut. "tertunda" mengandung pengertian terhenti, ditangguhkan karena suatu sebab, dan ini berbeda substansinya dengan penundaan yang menjadi awal konsideran huruf (c). Apabila Perpu ini diterima, maka melegalkan pelaku penundaan yang mengakibatkan kondisi Darurat Ekonomi justru dibenarkan dan dijadikan latar belakang perubahan undang-undang. Fraksi PDI Perjuangan mengingatkan bahwa pembatalan pengesahan RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam pada Pemerintahan Megawati dilakukan bukan sebagai bentuk penolakan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, namun sebagai bentuk konsekuensi atas *Kyoto Convention* dan ketentuan umum di negara-negara lain, dimana *Free Trade Zone (FTZ)* terpisah dari pemukiman penduduk. Pembatalan itu terjadi pada tahun 2004, sehingga sebenarnya tersedia waktu selama 3 (tiga) tahun bagi Pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono untuk mengambil kebijakan yang tepat terhadap Batam, Bintan dan Karimun. Selain itu juga tersedia waktu selama lebih dari 1 (satu) tahun sejak ditandatanganinya MOU antara Pemerintah Singapura dengan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kawasan Ekonomi Khusus Indonesia. Suatu MOU

antar pemerintahan negara seharusnya disiapkan secara matang, karena di dalamnya menyangkut kepentingan nasional yang bersifat sangat strategis. Karena itulah keluarnya Perpu No 1 tersebut membuktikan tidak adanya konsepsi kebijakan dan tidak adanya perencanaan dan tidak ada konsistensi kebijakan lebih-lebih dengan "desakan yang berulang kali disampaikan oleh Komisi VI dan Pansus RUU Cukai dan kepabeanan". Fakta-fakta inilah yang bagi Fraksi PDI Perjuangan sebagai bentuk penundaan.

4. Apabila konsideran huruf a, b dan c dianggap sebagai suatu thesa, maka antitesa yang diambil Pemerintah untuk segera mewujudkan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas seharusnya adalah Perpu yang langsung membentuk dan bebas perdagangan kawasan pelabuhan bebas Batam, Bintan dan Karimun. Hal yang sama pernah terjadi dengan dikeluarkannya Perpu no 2 tahun 2000 yang secara lekas dan tepat membentuk Kawasan perdagangan Bebas dan pelabuhan Bebas Sabang. Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa mengaitkan kondisi darurat ekonomi dengan solusi melakukan amandemen UU Nomor 36 tahun 2000 tidaklah tepat. Dengan amandemen tersebut, maka terjadi konflik kelembagaan dalam fungsi legislasi antara Pemerintah dan DPR, dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa Perpu No. 1/2007 yang hanya mengubah kata "Undang-undang" menjadi "peraturan Pemerintah" terhadap Pasal 2, 3 dan Pasal 4 UU no 36/2000 merupakan bentuk pengambilalihan sepihak terhadap kewenangan DPR oleh Presiden terhadap pembentukan,

penetapan batas-batas kawasan dan kegiatan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas yang semula ditetapkan dengan undang-undang menjadi' peraturan pemerintah.

- b. Bahwa implikasi atas pengambilalihan kewenangan secara sepihak berdampak Pada pertentangan antara lembaga negara dan telah masuk pada persoalan etika hubungan antar lembaga negara.
- c. Ditinjau dari segi substansi melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, maka PP no 46, 47 dan 48 tahun 2007 untuk kawasan BBK bertentangan dengan UU no 53 tahun 1999.UU. No 53 tersebut merupakan *lex specialis* atas UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana didalamnya ditetapkan territorial pemerintahan otonom Kota Batam berikut kewenangan wajib Pemerintahan Otonom tersebut yang terdiri atas pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Kewenangan wajib dan territorial Kota Batam yang ditetapkan berdasarkan UU no 53/1999 tersebut tidak dapat diambil /dikalahkan oleh Peraturan pemerintah No 46 tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan bebas dan Pelabuhan bebas Batam.

C. Catatan Kinerja Legislasi DPR

Meskipun agak terkesan memiliki sudut pandang yang berbeda tentang penggunaan asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa, namun penulis mencoba menampilkan sisi lain dari relitas pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPR. Menurut penulis hal ini sangat penting mengingat salah satu unsur dari hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah keterbatasan waktu.

Sekalipun memiliki kekuasaan dan segenap fungsi sebagaimana tercantum dalam konstitusi, pelaksanaan atas fungsi DPR dirasa masih tidak optimal. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR.²³¹ Dalam laporannya, diidentifikasi bahwa permasalahan yang menghambat kinerja dewan dapat dilihat dari pelaksanaan 3 (tiga) fungsi DPR, yaitu:

- a. Fungsi legislasi: kualitas undang-undang (UU) yang rendah, kuantitas/jumlah UU yang dihasilkan tidak memenuhi target Prolegnas, maupun proses pembahasan yang tidak transparan.²³²
- b. Fungsi pengawasan: keberadaan rapat-rapat yang tidak efektif, penyerapan aspirasi masyarakat kurang efektif dan tidak ditindaklanjuti, serta tugas dan fungsi *check and balances* tidak optimal dijalankan.²³³
- c. Fungsi anggaran: anggaran tidak menjawab kebutuhan masyarakat, tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK kurang efektif.²³⁴

²³¹Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, adalah tim yang terdiri dari anggota Fraksi-Fraksi di DPR yang bertugas untuk melakukan kajian untuk memperbaiki dan meningkatkan citra DPR RI.

²³²Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2006) halaman viii

²³³ *Ibid*, halaman xii

²³⁴ *Ibid*, halaman xv

Penggunaan instrumen Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2007 untuk mengalihkan kewenangan penentuan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dari yang sebelumnya oleh DPR melalui Undang-Undang menjadi cukup dengan Peraturan Pemerintah, harus dikaji dari banyak aspek. Salah satu yang penting untuk dijadikan bahasan adalah betapa lambannya peran DPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan legislasi dalam melaksanakan fungsinya.

Akibat tidak adanya kejelasan politik perundang-undangan, pembahasan tiap RUU cenderung kering, bertele-tele, bahkan terjebak debat kusir tentang bunyi pasal dan ayat. Jarang terjadi perdebatan substansi karena disinyalir sebagian besar RUU yang dibahas tidak memiliki naskah akademik memadai. Tidak heran jika UU hasil DPR hampir selalu berpotensi tambal-sulam. Pengaturan hukum simpang-siur, tumpang-tindih, bahkan bertentangan dengan UU yang masih berlaku. Padahal, naskah akademik sebagai kerangka pikir yang mendasari penyusunan RUU mutlak diperlukan, tidak hanya sebagai acuan bagi materi pasal dan ayat, tetapi juga dalam rangka menghindari pengaturan yang tambal-sulam. Karena itu, menjadi penting mereformasi pola dan sistem kerja DPR. Diakui atau tidak, dewasa ini mekanisme kerja DPR masih mewarisi pola era Orde Baru. Meski secara formal DPR bekerja melalui komisi, badan, dan panitia, kenyataannya semua alat kelengkapan Dewan masih dalam kendali dan subordinasi fraksi-fraksi. Padahal, peran fraksi-yang notabene bukan alat kelengkapan DPR-mestinya hanya sebatas koordinasi dan fasilitasi. Ironisnya,

para politisi DPR justru "menikmati" kondisi kehilangan kedaulatan ini dalam rangka menghindari tanggung sebagai wakil rakyat.²³⁵

Sebagai catatan, pada tahun 2005 DPR hanya dapat merampungkan 14 undang-undang, tahun 2006 sebanyak 49 undang-undang dan tahun 2007 sebanyak 40 undang-undang. Sementara itu, dari total target 284 Undang-Undang yang harus diselesaikan DPR sebagai prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2004-2009, hingga saat ini baru 155 UU yang berhasil diselesaikan oleh DPR.²³⁶

Diakui atau tidak, DPR dewasa ini terjebak rutinitas politik tanpa kerangka kerja yang jelas. Padahal, titik tekan fungsi legislasi sesuai hasil amandemen UUD 1945 ada di tangan DPR. Sebagai konsekuensi logis perubahan konstitusi, DPR harus memiliki semacam "politik perundang-undangan". Artinya, DPR sebagai lembaga legislatif harus menyusun cetak biru perundang-undangan yang menjadi acuan pelaksanaan fungsi legislasi yang diembannya. Desain besar itu tak hanya mencakup rencana kerja legislasi DPR selama lima tahun, tetapi juga target yang hendak dicapai sehingga secara internal DPR bisa mengevaluasi kinerja mereka setiap tahun. Melalui cetak biru yang sama DPR dapat menentukan RUU yang

²³⁵ Syamsudin Haris, *Politik Perundang-undangan DPR*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0602/27/opini/2462559.htm>

²³⁶ Data tersebut disampaikan Direktur Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Aria Suyudi dalam diskusi dan peluncuran buku "Mengais Harapan di Ujung Pengabdian", di Jakarta, pada hari Selasa 10 Februari 2009. Dengan kumpulan catatan itu, Aria mempertanyakan kinerja DPR dalam pembuatan UU yang dilakukan apakah melalui cara yang bertanggung jawab secara sosial atau tidak. Sebab, katanya, produk legislasi yang memiliki keberanggungjawaban secara sosial adalah peraturan yang mampu bekerja dan berdaya guna untuk masyarakat yang diaturnya. "Untuk itu, peraturan itu harus mampu mengatasi masalah sosial yang ada di masyarakat, bukan sekadar mendisiplinkan atau menguntungkan kelompok tertentu," tandasnya. Bisa dilihat dibaca Catatan Kinerja Legislasi <http://www.riliskan.com/catatan-kinerja-legislasi-dpr.html>. Setelah Februari 2009 memang masih ada beberapa undang-undang yang telah disahkan oleh DPR, namun karena konteks penulisan ini pada Perpu Nomor 1 tahun 2007 sehingga penambahan RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang hingga tesis ini selesai, maka penulis menganggap data tersebut tidak mempengaruhi secara signifikan pada tulisan ini.

menjadi prioritas, yang bisa ditunda, dan jika perlu cukup diintegrasikan ke UU yang telah ada.²³⁷

Urgensi politik perundang-undangan DPR bukan saja dalam upaya menghindari munculnya produk legislasi yang bersifat tambal sulam, tetapi juga dalam rangka reformasi institusional yang lebih terarah, koheren, konsisten, dan konsepsional. Dengan politik perundang-undangan yang jelas, maka sinyalemen publik bahwa DPR hanya memprioritaskan pembahasan RUU yang "basah" dapat dihindari. Selain itu, dengan politik perundang-undangan yang dimiliki, DPR tidak berlaku sekadar "pabrik UU" seperti tampak dewasa ini.²³⁸

Betapa tidak, dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR 2006 terdaftar 43 rancangan undang-undang (RUU) yang harus diselesaikan. Padahal, masih tersisa 34 RUU yang belum diselesaikan DPR pada 2005 lalu sehingga total beban DPR tahun ini 77 buah UU. Ini belum termasuk RUU "dadakan" yang belum diagendakan Badan Legislasi DPR tetapi harus selesai dengan target waktu tertentu, seperti RUU Pemerintahan Aceh dan 18 buah RUU pemekaran wilayah yang tidak tertangani DPR periode 1999-2004.

Mungkinkah DPR menghasilkan produk legislasi berkualitas dan cepat jika Dewan memaksa diri memproduksi sebanyak mungkin UU yang akhirnya berpeluang tambal-sulam, akibat tidak adanya politik perundang-undangan yang jelas. Sejauh mana RUU-RUU ini diperlukan bangsa kita yang masih dibelenggu kemiskinan, korupsi, pengangguran, dll.

²³⁷ Syamsudin Haris, *Politik Perundang-undangan DPR*, *loc.cit.*

²³⁸ *Ibid.*

D. Peran Negara Dalam Pasar

Fungsi utama dari pasar adalah untuk mengatur harga dalam mengakomodasi fluktuasi dari penawaran dan permintaan. Pasar disebut sebagai efisien apabila harga dari barang atau jasa menarik permintaan sebanyak apa yang bisa ditawarkan. Keseimbangan tersebut menjadi kunci dalam efisiensi. Dan mekanisme yang berjalan secara spontan ini dipercaya jauh lebih efisien daripada jika melibatkan orang-orang yang memengaruhi penentuan harga. Perdebatan dalam melihat fungsi negara dan fungsi pasar antara para pendukungnya dipahami dalam konteks studi ekonomi politik. Kontestasi ide dalam ekonomi politik mewakili tradisi yang berbeda-beda. Dari kalangan realis, Robert Gilpin dalam pembahasannya mengenai studi ekonomi-politik menegaskan bahwa mekanisme ekonomi politik berangkat dari asumsi bahwa ekonomi politik merupakan bentuk interaksi antara negara dan pasar. Keduanya tidak dibaca dengan pendekatan murni ilmu politik, tidak pula dengan pendekatan murni ilmu ekonomi. Dengan kata lain, konteks ekonomi politik membicarakan mengenai bagaimana mekanisme harga dalam pasar memengaruhi *outcome* dari aktivitas ekonomi dengan bagaimana negara akan mengalokasikan sumber-sumber ekonomi tersebut.²³⁹

Sedang Mohtar Mas'oe'd (2001) menegaskan bahwa dalam disiplin ilmu hubungan internasional, ekonomi politik internasional, utamanya, merupakan jembatan bagi dua bidang studi lain yaitu politik internasional dan ekonomi internasional.²⁴⁰ Karena dalam dunia modern terdapat persinggungan yang intens

²³⁹ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

²⁴⁰ Mohtar Mas'oe'd., *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001

antara negara dan pasar sebagai institusi politik dan ekonomi, maka pertanyaan-pertanyaan yang muncul adalah mengenai bagaimana negara dan proses-proses politik berdampak terhadap distribusi kesejahteraan? Lebih khususnya, bagaimana keputusan-keputusan politik memengaruhi alokasi keuntungan dan kerugian dari aktivitas ekonomi? Namun kebalikannya, ekonomi politik juga mencoba untuk menjawab pertanyaan mengenai pengaruh kekuatan pasar dan penguasaan ekonomi di antara negara-negara dan aktor-aktor politik? Pertanyaan ini tentunya merujuk kepada bagaimana kekuatan politik ikut membangun *hierarchy of states* dan disparitas politik. Oleh karenanya, antara negara dan pasar tidak ada yang dianggap lebih penting, keduanya membentuk pola relasi yang *cyclical*.²⁴¹

Menurut Gilpin, setidaknya ada tiga isu utama yang berkaitan dengan permasalahan ekonomi-politik. *Pertama*, mengenai interdependensi pasar. Akankah mekanisme interdependensi pasar ini memunculkan harmoni? Dan apakah dibutuhkan kekuatan hegemonik untuk mengaturnya?²⁴² Para teoretisi saling bersilang pendapat dalam masalah ini. Ekonom liberal percaya bahwa *international division of labor* dalam mekanisme pasar justru memberikan keuntungan dan kondisi yang harmonis antarnegara. Mereka juga mempercayai interdependensi yang terjadi dalam sistem yang sifatnya *anarchical* sehingga kerja sama dan kompetisi terjadi. Kesemuanya ini mengarahkan kehidupan manusia menjadi lebih sejahtera. Sedangkan mereka yang menggunakan perspektif kin (termasuk juga di antaranya adalah para pengusung sosialisme dan marxisme) akan melihat struktur pasar dunia yang sesungguhnya merupakan konstruksi kapitalisme yang cenderung imperialistis dan

²⁴¹ *Ibid*, hal.5

²⁴² Gilpin. *Op.Cit.* hlm 12

hegemonik. Mereka percaya bahwa peran negara masih dianggap sebagai jalan terbaik untuk mendapatkan keuntungan dari mekanisme pasar.

Kedua, tentang hubungan antara transformasi ekonomi dengan transformasi politik. Apakah perubahan-perubahan dalam struktur ekonomi akan memengaruhi iklim politik?²⁴³ Dalam fenomena selepas krisis finansial Asia yang melanda pada 1997, faktor-faktor seperti krisis ekonomi, kegagalan pemerintah dalam memperbaiki kondisi perekonomian, rendahnya tingkat kesejahteraan kelas menengah, adalah pemicu munculnya perdebatan antara gagasan yang masih percaya terhadap kemampuan pasar melawan para pendukung gagasan yang mencoba membuktikan bahwa mekanisme pasar telah gagal dan menjadi penyebab utama dari krisis finansial Asia 1997.

Ketiga, isu-isu yang berkaitan dengan dampak ekonomi pasar dunia terhadap ekonomi domestik. Oleh karenanya perdebatan berkisar seputar pertanyaan-pertanyaan apakah dampaknya terhadap negara-negara yang sedang berkembang?²⁴⁴ Tradisi liberal melihat bahwa aliran perdagangan internasional bertindak sebagai *engine of growth* bagi perekonomian dan memajukan perekonomian negara berkembang. Sedangkan mereka yang berada dalam kubu kiri percaya bahwa faktor eksternal ini justru hanya akan meneguhkan tatanan sosial yang konservatif dan eksploitatif. Beberapa kalangan kiri yang berpandangan nasionalis juga meyakini bahwa perdagangan internasional dengan mekanisme rezim pasar hanya akan merugikan negara-negara yang kurang berkembang. Menurut pandangan mereka, apa yang terjadi justru eksploitasi oleh negara maju dan perusahaan-perusahaan multinasional.

²⁴³ *Ibid*, hlm. 13.

²⁴⁴ *Ibid*, hal.14

D.1. Marginalisasi Peran Negara

Karakteristik dari negara-bangsa adalah batas-batas kekuasaan teritorial. Dalam batas wilayah kedaulatan itulah, negara adalah otoritas tertinggi. Dengan landasan filosofis pendiriannya, negara tidak hanya dalam aspek keamanan, negara memiliki peran yang ekstensif. Hal ini dapat kita lihat dalam periode-periode mula munculnya negara-negara bangsa. Sebuah negara bangsa biasanya memiliki administrasi publik yang sama di dalam wilayah teritorial. Dalam praktiknya selama beberapa abad ini, negara-bangsa juga memiliki fungsi kontrol atas ekonomi. Dikatakan bahwa negara juga menerapkan kebijakan ekonomi tertentu di dalam teritorial kekuasaannya. Negara memiliki aparat-aparat moneter, kepabeanan dan fiskal. Kesatuan negara di dalam batas teritorial ini dilaksanakan berdasarkan tanggungjawab negara atas kesejahteraan masyarakatnya.

Inilah perbedaan yang ditemukan dalam perdebatan antara negara dan pasar. Pasar mempercayai mekanisme alamiah dalam mencapai kesejahteraan, tetapi beberapa perancang negara percaya bahwa tanggungjawab negara untuk mencapai kemakmuran adalah legitimasi intervensi atas tindakan intervensi. Kita bisa melihat bahwa selama ini negara telah menerapkan fungsi tersebut dalam kehidupan manusia sebelum fungsi itu diperdebatkan kembali saat ini.

Mula dari perdebatan ini menyangkut peran negara dalam pembangunan ekonomi. Dikatakan bahwa sejak kemenangan kaum neoliberal atau yang sering disebut sebagai kelompok kanan baru pada era 1970-an, ekonomi dunia bergerak ke arah liberalisasi dan perdagangan bebas.²⁴⁵ Ciri utama dalam kebijakan ekonomi

²⁴⁵ Budi Winamo. *Globalisasi Wujud Imperialisme Baru, Peran Negara dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Tajidu Press, 2004.

adalah diberlakukannya liberalisasi, deregulasi, dan privatisasi (Priyono, 2003). Tiga hal tersebut juga mencirikan fenomena globalisasi yang membuka kran kucuran gagasan-gagasan yang mendukung peran dominan pasar.

Diuraikan oleh Nanang Pamuji dan Ucu Martanto (2006) bahwa neoliberal sebagai paham berawal dari konferensi di Mont Pelerin, Swiss pada 1947. Konferensi ini menghasilkan kelompok the Mont Pelerin Society (MPS) yang dengan gencar mengkaji gagasan neoliberal. Dua tokoh sentral pendukung gagasan ini adalah Friederich August von Hayek dan Milton Friedman. Friedman mengajukan gagasan bahwa intervensi negara seperti memberikan subsidi, upaya stabilisasi, dan suntikan investasi dari negara hanya akan membangkrutkan negara itu sendiri. Sedang Hayek mengajukan gagasan bahwa keunggulan kapitalisme pasar bebas bermula dari interaksi yang berjalan secara alamiah. Mekanismenya adalah dengan membiarkan individu-individu dalam masyarakat memberikan respon secara individual terhadap harga pasar yang terbentuk secara bebas. Alokasi modal yang muncul, kemudian inovasi dan kreativitas manusia dengan sendirinya akan terbentuk. Ketersediaan tenaga kerja dan berlangsungnya roda ekonomi yang tercipta dengan mekanisme yang seperti ini dikatakannya tidak mungkin ditiru oleh perencanaan negara. Kualitas keteraturan ekonomi yang dihasilkan oleh pasar adalah lebih baik daripada perencanaan sentralistik mana pun. Sedangkan basis bagi keteraturan ekonomi itu bukanlah berasal dari intervensi negara. Hayek lebih mempercayai peran penting individu.²⁴⁶

²⁴⁶ Mengenai individualisme ini, Hayek membedakannya menjadi *true individualism* yang berdasar pada pemahaman Adam Smith, dan bukan individualisme yang telah dikembangkan oleh para pemikir kontinental. Lihat Friedrich A. Hayek, 1949. *Individualism and Economic Order*; London: Routledge & Kegan Paul Ltd

Berdasar pada pemahaman yang diberikan oleh Adam Smith, neoliberalisme percaya kepada *the Invisible Hand* sebagai kekuatan pasar. Dengan semboyan "*Laissez-faire, Laissez-passer*", Smith (1776) percaya bahwa dalam mekanisme pasar ketika setiap individu mengejar keuntungan pribadi, akan berakibat pada masyarakat yang mendapatkan keuntungan pula.²⁴⁷ Awalnya memang setiap individu akan mengejar kepentingan pribadi namun individu-individu tersebut tentu memilih kebaikan bagi kemakmurannya. Sementara kegiatan untuk kemakmuran itulah yang berguna bagi masyarakat. Justru otoritas pemerintahlah yang membebani diri sendiri dengan perhatian yang tidak perlu. Bukan hanya itu, pemerintah juga mengambil alih wewenang yang bukan miliknya.²⁴⁸

Gagasan neoliberal menuai kemenangannya pada dekade 1980-an pada masa kepemimpinan Ronald Reagan di Amerika Serikat dan Margareth Thatcher di Inggris. Kebijakan dua negara besar tersebut menunjukkan gerakan besar dukungan terhadap superioritas peran pasar. Inti dari skema ekonomi yang diperkenalkan oleh IMF, World Bank dan WTO berkesesuaian dengan Konsensus Washington yang memberikan resep bagi negara untuk melakukan langkah-langkah berikut:

- 1). Disiplin Fiskal dan pengekangan defisit anggaran;
- 2). Pengurangan belanja publik khususnya militer dan administrasi publik;

²⁴⁷Adam Smith, 1964. *The Wealth of Nation*, New York: Dutton, hlm. 398 berkomentar, "Setiap individu selalu berusaha mencari peluang untuk memanfaatkan setiap kapital yang dikendalikannya untuk memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya. Tentu saja yang dipikirkannya adalah keuntungan bagi dirinya sendiri, bukan keuntungan bagi masyarakat. Tetapi ketika mengejar keuntungan pribadi itu, dengan sendirinya, atau lebih tepat, mau tidak mau, ia akan memilih bidang-bidang kegiatan yang paling menguntungkan bagi masyarakatnya." Dalam Mohtar Mas'ood, 1998. *Liberalisme dalam Ekonomi Politik Internasional*.

²⁴⁸ Smith, "Pejabat pemerintah, yang berusaha mengatur cara warga masyarakat menanamkan modal mereka; agar sesuai dengan kehendak pemerintah, bukan hanya akan membebani diri sendiri dengan perhatian yang tidak perlu, tetapi juga akan mengambil alih wewenang yang seharusnya (dimiliki oleh rakyat)..." Dalam *Ibid*.

- 3). Reformasi pajak dengan memberi kelonggaran kepada pengusaha untuk kemudahan membayar pajak;
- 4). Liberalisasi finansial berupa kebijakan bunga bank oleh mekanisme pasar;
- 5). Usaha untuk membuat nilai tukar uang yang kompetitif;
- 6). Liberalisasi hambatan-hambatan perdagangan;
- 7). Menggiatkan *Foreign Direct Investment (FDI)*;
- 8). Privatisasi atas perusahaan-perusahaan negara (BUMN);
- 9). Deregulasi peraturan sehingga lebih terbuka dengan pasar, dan
- 10). Perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual (*Intellectual Property Rights*).

Dalam perkembangannya, gerakan ini telah mempromosikan terjadinya proses marginalisasi peran negara bangsa dalam pembangunan. Usaha-usaha yang dilakukan oleh pendukung gagasan neoliberal mendorong perubahan pandangan dalam pembangunan, yakni dari *state-led development* menjadi *market-driven development*. Perubahan paradigma ini mempunyai implikasi pada semakin berkurangnya peran negara dalam pembangunan ekonomi. Peran ini kemudian digantikan oleh pasar.

D.2. Hubungan Hukum Nasional dengan Hukum Internasional

Lahirnya Perpu Nomor 1 Tahun 2001, tidak bisa dilepaskan dari tarik menarik antara konsepsi globalisasi dalam konteks internasional dengan hukum nasional kita. Hans Kelsen menyatakan bahwa secara keseluruhan, hukum internasional saat ini mewajibkan dan memberi hak kepada para individu secara tidak langsung, melalui media tatanan hukum nasional. Norma-norma hukum internasional sebagian besar berupa norma-norma yang tidak sempurna; norma-

norma ini perlu disempurnakan oleh hukum nasional. Tatanan hukum internasional mensyaratkan keberadaan tatanan hukum nasional tanpa tatanan hukum nasional, tatanan hukum internasional akan menjadi satu bagian yang lumpuh dari suatu tatanan hukum. Oleh sebab itu, suatu rujukan kepada hukum nasional melekat di dalam makna dari norma-norma hukum internasional. Dalam pengertian ini, tatanan hukum internasional "mendelegasikan" tatanan hukum nasional untuk menyempurnakan norma-normanya sendiri.²⁴⁹

Jadi tatanan hukum internasional menurut Hans Kelsen adalah bagian dari suatu tatanan hukum universal yang meliputi juga seluruh tatanan hukum nasional. Analisis tersebut selanjutnya membawa kepada kesimpulan bahwa tatanan hukum internasional menentukan bidang validitas teritorial, personal, dan temporal dari tatanan-tatanan hukum nasional, dengan demikian memungkinkan koeksistensi dari aneka ragam negara. Pada akhirnya kita melihat bahwa tatanan hukum internasional membatasi bidang validitas material dari tatanan-tatanan hukum nasional dengan jalan menundukkannya kepada suatu peraturan tertentu yang menjadi masalahnya sendiri yang kalau tidak, bisa telah diatur secara sembarangan oleh negara.²⁵⁰

Hukum internasional dan hukum nasional, menurut pandangannya, adalah dua tatanan hukum yang terpisah dan berdiri sendiri yang mengatur masalah-masalah yang sangat berbeda dan memiliki sumber-sumber yang sangat berbeda pula.²⁵¹ Hukum internasional dan hukum nasional bukanlah sistem norma yang

²⁴⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1971) diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006) hal. 492.

²⁵⁰ *Ibid*, hal. 512

²⁵¹ *Ibid*.

terpisah dan berdiri sendiri-sendiri jika norma-norma dari keduanya harus dianggap berlaku untuk ruang dan waktu yang sama. Secara logis tidak mungkin untuk menerima bahwa norma-norma yang berlaku secara bersamaan milik sistem-sistem yang berbeda dan berdiri sendiri-sendiri.

Kaum pluralis tidak menyangkal bahwa norma-norma hukum internasional dan hukum nasional adalah berlaku secara bersamaan. Sebaliknya, dengan mengakui keduanya berlaku secara bersamaan, mereka menegaskan bahwa terdapat suatu hubungan di antara keduanya, yaitu, hubungan kebebasan timbal-balik; yang berarti bahwa tidak terdapat hubungan di antara kedua sistem norma yang berlaku tersebut.²⁵²

E. Analisis Perpu Nomor 1 Tahun 2007

Dari Argumentasi yang diajukan oleh pemerintah maupun tanggapan yang disampaikan oleh DPR dimana hanya satu Fraksi yang menyatakan keberatan yakni Fraksi PDI Perjuangan, maka setidaknya ada tiga unsur ukuran yang bisa dipakai dalam menentukan apakah memang asumsi hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang didalilkan oleh Presiden, yaitu:²⁵³

1. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan
3. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

²⁵² Ibid. hal 513

²⁵³ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Daurata, *op.cit.* hal. 207.

Jika kita gambarkan pembangunan hukum merupakan pekerjaan yang sama tuanya dengan pekerjaan pembangunan negara dan bangsa.²⁵⁴ Hadimya undang-undang sebagai hukum tertulis melalui perundang-undangan dan dalam proses peradilan sebagai yurisprudensi (judge made law) juga telah lama dikenal dalam dunia hukum, demikian pula halnya dengan bagian dari hukum Indonesia yang saat ini semakin penting dan berpengaruh, yaitu hukum ekonomi Indonesia yang daya berlakunya di samping dalam lingkup nasional juga internasional. Relevansi hukum ekonomi semakin menonjol sejak lintas niaga masuk dalam dunia tanpa batas atau globalisasi ekonomi. Bagi Indonesia, tepatnya setelah meratifikasi persetujuan internasional di bidang perdagangan dalam suatu organisasi internasional yang dikenal dengan World Trade Organization (WTO), karena dengan demikian Indonesia harus mematuhi segala ketentuan yang berlaku bagi semua negara anggota WTO dengan segala konsekuensinya.

Realita ini menempatkan Indonesia untuk benar-benar dan bersungguh-sungguh “mengikuti dan mengembangkan” hukum ekonomi internasional, terutama dalam pelaksanaannya atau penegakkan hukumnya, dimana semua penegak hukum dan pelaku hukum dalam lintas bisnis nasional dan internasional. Hal ini berarti kekeliruan dalam pengelolaannya akan berakibat dirugikannya Indonesia dalam perdagangan internasional atau perdagangan bebas, bahkan dampaknya tidak hanya menyangkut para pihak dalam perjanjian bisnis internasional, melainkan juga rakyat Indonesia secara keseluruhan.²⁵⁵

²⁵⁴ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, diedit oleh Ifdhal Kasim, dkk. (Jakarta: Elsam dan HUMA, 2002), hal 363.

²⁵⁵ Syarip Hidayat, *Pengaruh Globalisasi Ekonomi Dan Hukum Ekonomi Internasional Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Di Indonesia*, <http://www.legalitas.org/?q=content/pengaruh-globalisasi-ekonomi-dan-hukum-ekonomi-internasional-dalam-pembangunan-hukum-ekonomi>

Menjawab dan mengantisipasi dampak perdagangan internasional abad XXI, tidak ada jalan lain kecuali harus menempatkan “Manajemen Penegakkan Hukum Bisnis Internasional” sebagai misi strategis dalam mewujudkan ketahanan ekonomi nasional di tengah globalisasi ekonomi yang sudah dan sedang berlangsung akhir-akhir ini.²⁵⁶ Semakin baik dalam suatu negara hukum itu berfungsi, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata. Sebaliknya, bila suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka semakin kecil pula tingkat kepastian hukumnya.²⁵⁷

Perkembangan dalam teknologi dan pola kegiatan ekonomi membuat masyarakat di dunia semakin saling bersentuhan, saling membutuhkan, dan saling menentukan nasib satu sama lain, tetapi juga saling bersaing. Hal ini secara dramatis terutama terlihat dalam kegiatan perdagangan dunia, baik di bidang barang-barang (trade in goods), maupun di bidang jasa (trade in services). Saling keterkaitan ini memerlukan adanya kesepakatan mengenai aturan main yang berlaku. Aturan main yang diterapkan untuk perdagangan internasional adalah aturan main yang berkembang dalam sistem GATT/WTO.²⁵⁸

Manakala ekonomi menjadi terintegrasi, harmonisasi hukum mengikutinya. Terbentuknya WTO (World Trade Organization) telah didahului

²⁵⁶ Soedjono Dirdjosiswono, *“Manajemen Penegakkan Hukum Bisnis dalam Era Perdagangan Internasional Abad XXI” dalam Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI: Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H., LL.M., diedit oleh Hendarmin Djarab, dkk.* (Bandung: Penerbit Angkasa, 1998), hal. 14.

²⁵⁷ Jan Michiel Otto, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang [Rechtszekerheid in ontwikkelingslanden]*, diterjemahkan oleh Tristam Moeliono (Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2003), hal. 5-6.

²⁵⁸ H.S. Kartadjoemena, *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: sistem, kelembagaan, prosedur implementasi, dan kepentingan negara berkembang.* Jakarta: UI Press, 2000, hal. 1.

oleh terbentuknya blok-blok ekonomi regional seperti Masyarakat Eropa, NAFTA, AFTA dan APEC. Tidak ada kontradiksi antara regionalisasi dan globalisasi perdagangan. Sebaliknya integrasi ekonomi global mengharuskan terciptanya blok-blok perdagangan baru. Berdagang dengan WTO dan kerjasama ekonomi regional berarti mengembangkan institusi yang demokratis, memperbaharui mekanisme pasar, dan memfungsikan sistem hukum.

Perkembangan yang mandiri dari perusahaan multinasional kerap kali diramalkan sebagai perkembangan suatu badan yang benar-benar tanpa kebangsaan, dan benar-benar mandiri. Peradaban dunia yang kemudian menjadi hukum internasional turut mempengaruhi pembangunan hukum nasional dan sistem perekonomian negara berkembang. Globalisasi ekonomi sekarang ini adalah manifestasi yang baru dari pembangunan kapitalisme sebagai sistem ekonomi internasional. Sebagai suatu ideologi, globalism menawarkan seperangkat ide, konsep, keyakinan, norma dan tata nilai mengenai tatanan masyarakat dunia yang dicita-citakan serta bagaimana cara untuk mewujudkannya.²⁵⁹

Bagaimanapun karakteristik dan hambatannya, globalisasi ekonomi menimbulkan akibat yang besar sekali pada bidang hukum, globalisasi ekonomi juga menyebabkan terjadinya globalisasi hukum. Globalisasi hukum tersebut tidak hanya didasarkan kesepakatan internasional antar bangsa, tetapi juga pemahaman tradisi hukum dan budaya antara barat dan timur. Tuntutan agar hukum mampu berinteraksi serta mengakomodir kebutuhan dan perkembangan ekonomi dengan

²⁵⁹ A.F. Elly Erawaty, "Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Bebas: Suatu Pengantar" dalam *Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas: Menelaah Keseluruhan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, diedit oleh Ida Susanti dan Bayu Seto (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 27.

prinsip efisiensinya merupakan fenomena yang harus segera ditindaklanjuti apabila tidak ingin terjadi kepincangan antara laju gerak ekonomi yang dinamis dengan mandeknya perangkat hukum.²⁶⁰ Di samping itu ahli hukum juga diminta peranannya dalam konsep pembangunan, yaitu untuk menempatkan hukum sebagai lembaga (*agent*) modernisasi dan bahwa hukum dibuat untuk membangun masyarakat (*social engineering*).²⁶¹

Perubahan tatanan dunia saat ini ditandai oleh perkembangan teknologi yang memungkinkan komunikasi dan informasi antara masyarakat internasional menjadi sangat mudah, dan hukum internasional saat ini bercirikan hukum yang harmonis atau setidaknya hukum transnasional. Harmonisasi hukum di sini diartikan bahwa hukum internasional dipengaruhi hukum nasional dan hukum nasional juga dipengaruhi hukum internasional. Dalam proses harmonisasi hukum, dimana hukum internasional mempengaruhi hukum nasional, berarti negara nasional harus membuat aturan-aturan nasional yang mendorong realisasi kesepakatan guna mencapai tujuan bersama.²⁶² Sebagai contoh dalam bidang perdagangan internasional, ketentuan-ketentuan perdagangan internasional dalam rangka World Trade Organization (WTO) telah mendorong negara-negara membuat aturan-aturan nasional sebagai tindak lanjut penerapan ketentuan tersebut dalam suasana nasional.

²⁶⁰ Agus Yudha Hernoko, "Kebebasan Berkontrak dalam Kontrak Standar (Pengembangan Konsep Win-Win Solution sebagai Alternatif Baru dalam Kontrak Bisnis)" dalam Puspa Ragam Informasi dan Problematika Hukum, diedit oleh Sarwini dan L. Budi Kagramanto, (Surabaya: Karya Abditama, 2001), hal. 95-96.

²⁶¹ Sumantoro, *Hukum Ekonomi* (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 330

²⁶² Sri Setianingsih Suwardi, "Pembentukan Hukum Internasional di Organisasi Internasional dan Pengaruhnya terhadap Pranata Hukum Nasional Indonesia" dalam *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI: Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H., LL.M.*, diedit oleh Hendarmin Djarab, dkk. (Bandung: Penerbit Angkasa, 1998), hal. 190.

Sebagai akibat globalisasi dan peningkatan pergaulan dan perdagangan internasional, cukup banyak peraturan-peraturan hukum asing atau yang bersifat internasional akan juga dituangkan ke dalam perundang-undangan nasional, misalnya di dalam hal surat-surat berharga, pasar modal, kejahatan komputer, dan sebagainya. Terutama kaidah-kaidah hukum yang bersifat transnasional lebih cepat akan dapat diterima sebagai hukum nasional, karena kaedah-kaedah hukum transnasional itu merupakan aturan permainan dalam komunikasi dan perekonomian internasional dan global.²⁶³ Akibatnya semakin memasuki abad XXI, semakin hukum nasional Indonesia akan memperlihatkan sifat yang lebih transnasional, sehingga perbedaan-perbedaan dengan sistem hukum lain akan semakin berkurang.

Merefleksikan pada sistem presidensiil seperti di Indonesia, perbedaan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan bukan menjadi sesuatu yang diperdebatkan lagi. Perbedaan ini hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada adalah perbedaan dan pembagian tugas dan wewenang antara presiden dan wakil presiden. Dengan demikian tidak ada lagi keperluan untuk membedakan kapan Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kapan presiden berperan sebagai kepala pemerintahan seperti kebiasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia sebelumnya (pra Amandemen UUD 1945).²⁶⁴

Dalam sistem presidensiil, segala otoritas penyelenggaraan kehidupan negara dan pemerintahan berpuncak pada presiden. Karena pentingnya posisi dan

²⁶³ C.F.G. Sunaryati Hartono, *op.cit.* hal 74

²⁶⁴ Firmansyah Arifin, *Kontroversi Perpu Seleksi Ulang Hakim Agung* http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=Konstitusi&op=detail_konstitusi&id=10

jabatan presiden, presiden diberikan kewenangan yang luas, termasuk hak dalam menentukan keadaan bahaya, presiden bisa mengeluarkan hukum darurat negara (staatsnoodrecht). Kewenangan ini juga diatur dalam UUD 1945 (pasal 12). Berbeda dengan Perpu yang masih harus mendapat persetujuan dari DPR, penentuan dan penggunaan hukum darurat negara ini murni sepenuhnya hak presiden tanpa harus mendapat pertimbangan, persetujuan atau disetujui pihak (lembaga) lain.²⁶⁵

Pada kondisi sebagaimana diungkapkan di atas itulah sesungguhnya “hal ikhwal kegentingan memaksa” bermuara. Penurunan peringkat daya tarik investasi, realisasi investasi Penanaman Modal Asing (PMA) yang menurun, ketertinggalan arus investasi dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, menimbulkan asumsi bahwa Indonesia berada dalam kondisi darurat ekonomi. Argumentasi akan kemendesakan yang menimbulkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa menuntut pemerintah untuk dapat bertindak secara cepat dan tepat mengatasi hal tersebut. Hal ini nampaknya menjadi kekuasaan yang inheren dalam lembaga kepresidenan, luas sifatnya tetapi tidak dibatasi, sehingga presiden dapat memanfaatkan atau menggunakannya sewaktu-waktu dalam keadaan krisis.

²⁶⁵ *Ibid.*

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Negara tanpa batas (*Borderless World*), itulah frase yang digunakan oleh Kenichi Ohmae untuk menggambarkan tentang fenomena akan semakin kuatnya keterikatan sebuah negara dengan negara yang lain. Fenomena yang lazim kita kenal dengan globalisasi ini mengakibatkan seakan-akan sekat-sekat negara telah hilang dan nyaris tanpa batas. Dinamika kontemporer persaingan antar negara dalam konteks global untuk saling berpacu demi mengambil kemanfaatan dan nilai ekonomi dunia digunakan secara besar-besaran. Persaingan yang sedemikian rupa tersebut dijawabantahkan dengan memberikan fasilitas/kemudahan kepada banyak pihak demi mendatangkan modal/investasi dengan harapan membawa kemanfaatan secara ekonomi bagi kemakmuran negaranya.

Fenomena persaingan dan pengaruh ekonomi global ini membawa implikasi terhadap dinamika hukum ketatanegaraan yang terjadi di banyak negara. Teori-teori tentang konstitusi maupun perundang-undangan diupayakan sedemikian rupa untuk menjawab tantangan kebutuhan masing-masing negara. Perubahan terhadap negara tersebutlah yang memberi tugas bagi hukum tata negara pada khususnya untuk memberikan kepadanya bentuk dan ketertiban.²⁶⁶

²⁶⁶ Istilah bentuk dan ketertiban dipergunakan oleh Mr. Soetiksno, *Filsafat Hukum: Bagian 1. Cet 11* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004) hal.19.

Setelah mempelajari, mendalami permasalahan, mengkaji teori maupun juga mengumpulkan data-data yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam tesis ini, maka penulis berkesimpulan sebagai berikut:

I. Terkait dengan pertanyaan apakah pertimbangan politik hukum yang menyebabkan DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) disahkan menjadi undang-undang?

Penulis berkesimpulan bahwa Presiden Republik Indonesia sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan, bertanggung jawab dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan kepala negara secara filosofis adalah mengupayakan agar tujuan negara yang tertuang dalam konstitusi yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dapat diimplementasikan.²⁶⁷ Dalam kaitan dengan tulisan ini, maka secara khusus hal yang menjadi tugas Presiden adalah memajukan kesejahteraan umum.

Mewujudkan sebuah cita hukum (*rechtide*) dan cita negara (*staatside*) untuk memajukan kesejahteraan umum tidak terlepas dari konsteks ekonomi baik yang bersifat local, nasional maupun global/internasional. Kecepatan dan ketepatan pilihan politik hukum yang dipilih seorang presiden untuk berkompetisi dengan dunia yang mengglobal tersebut menjadi persyaratan bagi terciptanya tujuan negara yang diejawantahkan dalam program-program pembangunan.

²⁶⁷ Republik Indonesia, *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Penggunaan instrumen undang-undang sebagaimana yang dipersyaratkan oleh UU Nomor 36 Tahun 2000 untuk menentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas menggunakan undang-undang memang menunjukkan instrumen demokrasi perwakilan. Demokrasi tersebut diharapkan berjalan dalam lahimya sebuah kebijakan negara. Akan tetapi seiring dengan tantangan proses penyelenggaraan negara khususnya dibidang ekonomi, maka pembangunan mendasarkan atas penyelenggaraan lembaga pemerintahan membutuhkan “terobosan”. Dari uraian yang telah disampaikan dari Bab 1 sampai dengan bab 4, penulis dapat menarik setidaknya 2 (dua) kesimpulan, terkait dengan politik hukum yang dimiliki baik oleh Presiden maupun DPR dalam persetujuan yang diberikan terhadap Perpu Nomor 1 Tahun 2007, yaitu:

1. Presiden dan DPR secara umum memiliki persepsi yang sama bahwa politik hukum yang ingin dibangun adalah kecepatan menjawab respon peluang mendatangkan investasi, khususnya terkait dengan penentuan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Kecepatan ini tentu saja diharapkan mampu mengejar ketertinggalan yang dialami oleh Indonesia terkait dengan target-target pembangunan.
2. Dalam konsep pemerintahan Presidensial sebagaimana yang dipakai di Indonesia, kedudukan Presiden merupakan jabatan yang sangat strategis. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden memiliki kewenangan yang sangat kuat, karena Presiden memiliki tidak kurang dari 10 (sepuluh) kewenangan dalam menjalankan roda pemerintahan. Terlebih mekanisme pengisian jabatan Presiden di Indonesia dilakukan secara langsung oleh rakyat. Penguatan kelembagaan

presiden tersebut berimplikasi pada kejelasan tanggung jawab. Artinya dengan disahkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2007, ada kejelasan tentang pertanggungjawaban sebuah keberhasilan atau kegagalan dalam meningkatkan kesejahteraan negara, karena satu variabelnya yakni penentuan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, telah secara tegas cukup ditentukan oleh pemerintah dalam hal ini Presiden melalui Peraturan Pemerintah.

II. Bagaimana sesungguhnya kedudukan asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam menerbitkan Perpu (khususnya Perpu Nomor 1 Tahun 2007) dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden dan DPR membentuk undang-undang?

Dari beberapa teori yang telah diungkapkan pada bab-bab sebelumnya dapat kita ketahui bahwa memang kewenangan menafsirkan dan menentukan "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa" ada ditangan Presiden. Kewenangan menentukan ini didasarkan fakta bahwa ada dua kategori keadaan darurat, yaitu:

1. *Staatsnoodrecht* : yaitu yang mengalami kedaruratan adalah negara, dan;
2. *Noodstaatsrecht*: yakni keadan hukumnya yang mengalami kondisi darurat.

Berkaitan dengan fakta telah diundangkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2007 maka perlu dijelaskan apa yang menurut pemerintah dan DPR yang dimaksud dengan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Dengan demikian, terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

eksekutif namun juga fungsi dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam kaidah dan batasan tertentu.

B. SARAN

Dibentuknya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) memang menjadi kewenangan Presiden sebagaimana yang dilindungi oleh konstitusi. Namun selalu yang menjadi persoalan adalah kelemahan kajian ilmiah/naskah akademik yang mendukung digunakannya Perpu terhadap sebuah permasalahan. Dalam kasus Perpu Nomor 1 Tahun 2007 pemerintah hanya memberikan penjelasan dalam bentuk keterangan pemerintah atas RUU tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 yang ditandatangani oleh Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, serta Menteri Hukum dan HAM. Sehingga memang kajian ilmiah/naskah akademik khususnya yang berkaitan dengan politik hukum pemerintah dan kajian atas hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak terlampau jelas digambarkan dalam dibentuknya Perpu tersebut. *Wallohualam.*

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Al Rasid, Harun. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- _____. *Naskah UUD 1945 sesudah empat kali diubah oleh MPR*. Jakarta: UI-Press, 2006.
- _____. *Djokosoetono: Ilmu Negara, cet 2*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Indonesi*. Jakarta: PSHTN UI, 2005.
- Arifin, Bustanul. dan Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Gramedia, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI-Press, 1996.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Cet. 2*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Hukum Tata Negara Darurat*. KonPres: Jakarta, 2007.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Cet II*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- _____. *Perihal Undang-undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Barendt, Eric. *An Introduction to constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Budiman, Arif. *Teori Negara; Negara Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Caporaso, J.A & D.V. Levine, *Theories of Political Economy*. (New York: Cambridge University Press, 1992.

Deliarnov, *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga, 2005.

Dirdjosiswono, Soedjono. *Manajemen Penegakkan Hukum Bisnis dalam Era Perdagangan Internasional Abad XXI" dalam Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI: Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H., LL.M., diedit oleh Hendarmin Djarab, dkk. Bandung: Penerbit Angkasa, 1998.*

Dickerson, Reed. *The Fundamentals of Legal Drafting*. Boston: LB and Co 1986.

Djarab, Hendarmin. *Dkk. Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI: Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H., LL.M., Bandung: Penerbit Angkasa, 1998.*

El Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, cet 2, 2007.

Elly Erawaty, A.F. *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Bebas: Suatu Pengantar dalam Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas: Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas, diedit oleh Ida Susanti dan Bayu Seto. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.*

Farida Indrati, Maria. *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Jakarta: Kanisius, 1998)

F. Soltau, Roger. *Pengantar Ilmu Politik* (terj :Ary Studi Club). Jakarta: Ary Studi Club, 1971.

Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.

Ghoffer, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup:2009.

Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Kartadjoemena, H.S. *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: sistem, kelembagaan, prosedur implementasi, dan kepentingan negara berkembang*. Jakarta: UI Press, 2000.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1971) diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006)

Khor, Martin. *Globalisasi: Perangkap Negara-Negara Selatan*, Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2002.

- Hartono, C.F.G Sunaryati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven : Yale University Press, 1984.
- Lubis, M. Solly. *Hukum Tata Negara*, Cet. 6. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- M. Hadjon, Philipus dkk, *Pengantar Hukum Adiministrasi Negara*, cet 3. Yogyakarta: Gajah Mada University Pres, 1994.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Cet 2. Yogyakarta: FH-UII Press, 2003.
- _____. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind Hill Co 1992.
- _____. dan Kuntana Magnar. *Beberapa masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Madjid, Mahliar dkk, *Manual Pedoman Perancangan Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR R I, 2007.
- Mas'oeed,. Mohtar *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001
- M. Friedman, Lawrence. *A History of American Law*, Simon and Schuster, New York, 1973.
- _____. *American Law: an Introduction*, W.W. Norton and Company, New York, 1984.
- _____. *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975. , Diterjemahkan oleh M. Khozim. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- MD, M Mahfud.. *Politik Hukum di Indonesia*, cet. 2. Jakarta: LP3ES, 2001.
- _____. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Mind Community, *Green Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Michiel Otto, Jan. *Kepastian Hukum di Negara Berkembang [Reële Recchtszekerheid in ontwikkelingslanden]*, diterjemahkan oleh Tristam Moeliono, Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2003.

- Mochtar Mas'od, *Teori-teori Ekonomi Politik Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1991
- Nonet, Philippe and Philip Selznick. *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper&Row, 1978.
- Pandu, Yudha. Ed. *Kamus Hukum*. Cet. 2. Jakarta: Indonesia Legal Center Publishing, 2006.
- Petras, James& Veltmeyer, *Imperealisme Abad 21*. Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2002
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Cet. 6. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Cet. 6. Bandung: Alumni, 2006.
- Raho, Bernard. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Pustaka Publisher, 2007.
- Rasjidi, Lili. *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu*. Bandung: Remadja Karya, 1984.
- Regen Saragih, Bintan. *Politik Hukum*. Bandung: CV.Utomo, 2006.
- Ronny Soemitro, Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia, 1988.
- Rousseau, J.J. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. diterjemahkan oleh Vincent Bero, Jakarta: Visimedia, 2007.
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indoneisa*, Jakarta: Djambatan, 1996.
- Smith, Adam. *The Wealth of Nation*, New York: Dutton, 1964.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- _____ dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Cet 11 . Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- _____, Sri. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Polititik Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993.

Soeharyo, Salamoen & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2006.

Soetiksno, *Filsafat Hukum: Bagian 1*. Cet 11. Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.

Sumantoro, *Hukum Ekonomi*. Jakarta: UI Press, 1986.

Stiglitz, Joseph E. *Globalisasi dan Kegagalan Lembaga-lembaga Keuangan Internasional [Globalization and Its Discontents]*, diterjemahkan oleh Ahmad Lukman, Jakarta: Ina Publikatama, 2002.

Strong, C.F. *Modern Political Institutions, An Introduction To The Comparative Study of Their History and existing Form*, cet. 5. London: Sidwick & Jackson Limited, second impression, 1960.

Suhelmi, Ahmad *Pemikiran Politik Barat; Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarkat dan kekuasaan*, cet. 2. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, diedit oleh Ifdhal Kasim, dkk. Jakarta: Elsam dan HUMA, 2002.

Thaib, Dahlan. Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, cet 4, 2004.

Teras Narang, Agustin. *Reformasi Hukum: Pertanggung Jawaban Seorang Wakil Rakyat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.

Webster's. *New World Dictionary*, College Edition, New York: The World Publishing Company, 1962.

Winamo, Budi. *Globalisasi Wujud Imperialisme Baru, Peran Negara dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Tajidu Press, 2004.

Winarno, Budi. *Pertarungan Negara VS Pasar*. Jakarta: Med Press, 2009.

Woodfin, Rupert. dan Oscar Zarate, *Marxisme Untuk Pemula*. Yogyakarta: Resist Book, 2008.

Wojowasito, S. *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2001

Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1952.

B. Artikel/makalah

Asshiddiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII BPHN Departemen Kehakiman dan HAM. Denpasar: 14-18 Juli 2003.

Amal, Ichlasul. *Globalisasi, Demokrasi dan Wawasan Nusantara; Perspektif Pembangunan Jangka Panjang dalam Wawasan Nusantara Indonesia Menghadapi Globalisasi*, Pusat Kajian Kebudayaan Universitas Bung Hatta, 1992.

Hakim, Abdul, Garuda Nusantara. *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, Surabaya, September 1985,

Manan, Bagir. *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional*, Makalah, Jakarta, 1994

_____. *Sistem Perundang-undangan Indonesia*, Makalah, Jakarta, 1993.

Marzuki, HM. Laica. *Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Vol. 3 Nomor 1, Maret 2006.

Ohmae, Kenichi. "The End of Nation State," *The 1995 Panglaykim Memorial Lecture*, Jakarta, 4 Oktober 1995

C. Disertasi, Tesis, Data dan Sumber yang Tidak Diterbitkan

A.Hamid, SA, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, Jakarta, 1990.

Arinanto, Satya. ed., *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*, Jakarta: Progam Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.

MD, Mahfud. *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum*, disertasi .Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 1993.

Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, *Keterangan Pemerintah Atas RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007*, Jakarta 11 September 2007.

Mulyosudarmo, Suwoto. *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik*

Pertanggungjawaban Kekuasaan), disertai Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.

International Idea, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi Di Indonesia*, Makalah Laporan Hasil Konferensi Yang Diadakan di Jakarta, Indonesia, Oktober 2001, hal. 45-47

Rajagukguk, Erman. *Peranan Hukum dalam Pembangunan pada Era Globalisasi: Implikasinya bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar di upacara penerimaan guru besar bidang hukum di fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 4 Januari 1997.

Rajagukguk, Erman. *Diktat Bahan Kuliah Hukum dan Pembangunan*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Sekretariat Komisi VI DPR RI, *DIM Persandingan Fraksi-Fraksi terhadap RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000*, 2007.

Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2006.

D. Publikasi Elektronik

Alamsyah, M. *Politik Perundang-undangan*, <http://www.legalitas.org/?q=node/75> Oktober 2007.

Arifin, Firmansyah. *Kontroversi Perpu Seleksi Ulang Hakim Agung* http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=Konstitusi&op=detail_konstitusi&id=10

Asshiddiqie, Jimly. *Tata Urut Perundang-undangan dan Problem Peraturan Daerah*, www.legalitas.org, April 2007

_____. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 1996. www.legalitas.org Juni 2007

Buyung Nasution, Adnan. *Demokrasi Bukan Hanya Cara*, http://reformasihukum.org/konten.php?nama=Pemilu&op=detail_politik_pemilu&id=478, Oktober 2007.

Catatan Kinerja Legislasi, <http://www.riliskan.com/catatan-kinerja-legislasidpr.html> Juni 2009

Effendi, Sofian. *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, dalam rangka memperingati Dies Natalis Universitas Pancasila yang ke 40 dan Upacara

Undang-Undang tentang Penetapan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang. UU Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu 2 Tahun 2007, LN Nomor 252 Tahun 2000, TLN Nomor 4054.

Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, Menjadi Undang-Undang, UU. Nomor 44 Tahun 2007, LN Nomor 130 Tahun 2007, TLN Nomor 4775.

Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU Nomor 22 Tahun 2003, Lembaran Negara Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4310.

Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, LN Nomor 130 Tahun 2007, TLN Nomor 4775.

Peraturan Pemerintah tentang Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Pejualan Atas Barang Mewah Di Kawasan Berikat (Bonded Zone) Daerah Industri Pulau Batam , PP.Nomor 63 tahun 2003, Lembaran Negara Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4352.

DPR RI, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, No. 08/DPRRI/1/2005-2006.

Presiden Republik Indonesia, Peraturan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

Peraturan Presiden Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007.