MEMAHAMI PENDEKATAN "POLICY-ORIENTED" TERHADAP HUKUM INTERNASIONAL DARI LASSWELL DAN McDOUGAL

Zainul Daulay

I. PENDAHULUAN

Pandangan filasafat terhadap hukum internasional amat menarik untuk dikaji, terutama mengenai dampak hukum internasional terhadap hukum nasional sebagai suatu kajian filsafat hukum.

Hal itu disebabkan rentangan pemikiran filasafat mengenai hukum internasional - dari yang mengakui eksistensi sampai yang sama sekali tidak mengakuinya - sangat luas dan penuh pertentangan. [1] Namun diantara pemikiran yang demikian beragam terdapat pula pemikiran yang mencoba mendekati hukum internasional dari sisi lain - seperti pendekatan "policy - oriented" dari Lasswell dan McDougal - yang tentunya akan memberikan nuansa lain bagi hukum internasional.

Sekurang-kurangnya ada dua alasan - yailu alasan subjektif dan objektif - yang melatar belakangi mengapa kami tertarik memahami pokok bahasan di atas. Pertama, Prop. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH. LL. M. dalam kuliah filsafat hukum sering sekali menyebut kedua tokoh diatas, bahkan dalam bukunya Pengantar Hukum Internasional beliau mengakui bahwa sedikit banyak pemikirannya mengenai hukum internasional dipengaruhi oleh pendekatan "policy-oriented" dari gurunya Prof. Myres S. Mc Dougal [2]. Justru itu, bagaimana betul sebenarnya pendekatan "policy - oriented" di atas dari Lasswell dan McDougal itu, sehingga berpengaruh terhadap pemikiran Prof. Mochtar mengenai hukum internasional, terlepas dari hubungan mereka sebagai murid dan guru.

Kedua, dalam pengelompokan aliran/mazhab filsafat hukum, Harld D. Lasswell dan Myress S. McDougal termasuk dalam aliran-aliran/mazhab sociological jurispru-

---

1) Pertentangan yang tajam mengenai eksistensi hukum internasional ini dapat dibandingkan antara mazhab Hukum Alam dengan mazhab Positivisme Hukum Analitis dan John Austin, baca Lili Rasjidi, Dasar-Dasar Filsafat Hukum, hal. 27 dan 41; juga baca Lili Rasjidi, Filsafat Hukum Apakah Hukum itu? hal. 16 - 18.

2) Baca Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, Buku I, hal. vii (Kata Pengantar)

dence [3]. Dengan demikian dasar analisis terhadap hukum internasional diletakkan pada landasan sosiologis, yaitu apa yang terlihat dalam kenyataan yang terbentuk dalam masyarakat (reality as socially constructed), dalam hal ini adalah masyarakat internasional.[4]

Dari uraian di atas maka ada dua permasalahan yang ingin dibahas dalam tulisan ini, pertama, bagaimana betul yang dimaksud dengan pendekatan "policy-oriented itu dan bagaimana kaitannya dengan sociological jurisprudence. Kedua, bagaimana hubungan hukum internasional dengan hukum nasional ditinjau dari pendekatan "policy - oriented"

II. PENDEKATAN "POLICY-ORIENTED" DAN SOCIOLOGICAL JURISPRUDENCE

Salah satu karakteristik yang dominan dalam pemikiran filsafat hukum pada abad kedua puluh adalah berkembangnya pendekatan sosiologi terhadap hukum. Hal ini tidak mengherankan, karena ilmu pengetahuan sosial mempunyai pengaruh dalam abad ini, sebagaimana halnya pengaruh agama pada zaman pertengahan.

Aliran yang mempelajari pengaruh timbal balik antara hukum dan masyarakat ini dalam filsafat hukum digolongkan dalam aliran/mazhab sosiological jurisprudence, yaitu aliran yang berpegang pada pendapat akan perlunya akal (rasio) dan pengalaman. [5]

Ada banyak sarjana terkemuka yang mempelopori mazhab ini, namun dalam menganalisa pendekatan "policy-oriented ini hanya akan dikemukan pemikian Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound.

Eugen Ehrlich (1826-1922), tokoh pertama yang menulis tentang hukum dari segi sosiologi, memfokuskan pemikirannya pada "ide masyarakat"[6]. Menurutnya, masyarakat merupakan ide umum yang dapat digunakan untuk menandakan semua hubungan sosial, namun dalam arti bahwa seluruh hubungan hukum ditandai oleh faktor-faktor sosial ekonomi.

---

3) Lloyd's, Introduction to Jurisprudence, hal. 574

4) Lihat Cf. Berger and Luckmann, The Social Construction of Reality, hal. 711

5) Baca Lili Rasjidi "Dasar-Dasar Filsafat Hukum", op.cit, hal. 47

6) Theo Huijbers OSC, Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, hal. 213

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, yang menjadi konsepsi dasar daripada pemikiran Eugen Rhrlich tentang hukum, dan merupakan kunci bagi teorinya adalah apa yang ia namakan "living law". Hukum positip yang baik (dan karenanya effektip) adalah hukum yang sesuai dengan "living law" yang "inner order" dari pada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya.

Prof. Northop dalam menerangkan teori Ehrlich ini dan penerapannya pada suatu situasi kongkrit yang dihadapi mengatakan bahwa "..... the best solution is that which shows the greates sensitivity to all factors in the problematic situatioin" [7]

Roscoe Pound (1870-1964), tokoh pendasar sociological jurisprudence yang juga dapat digolongkan pada mazhab pragmatig realism, berpendapat bahwa hukum sebagai salah satu unsur dalam hidup masyarakat harus memajukan kepentingan umum.[8] Dengan asumsi pentingnya akal dan pengalaman, maka unsur-unsur yang kekal di dalam hukum hanyalah pernyataan-pernyataan akal yang berdiri di atas pengalaman dan diuji oleh pengalaman. Sebaliknya, pengalaman itu sendiri dikembangkan oleh akal dan kemudian diuji oleh pengalaman.

Konsekwensi dari proses tersebut, menurut Pound, maka tak ada sesuatu yang dapat bertahan sendiri di dalam sistem hukum. Oleh karena itu, hukum adalah pengalaman yang diatur dan dikembangkan oleh akal, yang diumumkan dengan wibawa oleh badan-badan yang membuat undang-undang atau mensyahkan undang-undang dalam masyarakat yang berorganisasi politik dan dibantu oleh kekuasaan masyarakat itu.[9]

Selain konsepsi pemikiran tersebut di atas, Roscoe Pound juga di kenal sebagai pencetus ide hukum sebagai alat pengubah masyarakat (law as a tool of social engeneering). Namun menurut Mochtar Kususmaatmadja, konsepsi ini terkesan agak "mechanistis". Aplikasi mekanistis demikian yang digambarkan dengan kata "tool". Justru itu dalam pengembangannya di Indonesia, di rumuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam bentuk konsepsi (teoritis), yaitu hukum sebagai alat atau sarana pembaharuan. Konsep ini menurutnya dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat budaya dari Northop dan pendekatan "policy - oriented dari Lasswell dan McDougal.[10]

---

7) Lihat Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, hal. 5

8) Theo Huijbers, op.cit, hal 160, lihat juga Lili Rasjidi "Filsafat Hukum : Apakah Hukum itu ?, op.cit., hal. 54

9) Lili Rasjidi, "Dasar-Dasar Filsafat Hukum", op.cit., hal. 48

10) Lihat Mochtar Kusumaatmadja, "Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional", op.cit, hal. 9.

Dari pembahasan di atas maka dapat diberikan beberapa prinsp dari sociological jurisprudence, antara lain :

Pertama, bahwa masyarakat adalah suatu basis analisis yang tidak dapat diabaikan dalam rangka pembentukan hukum.

Kedua, akal dan pengalaman mendapat tempat yang sangat penting dalam rangka merumuskan hukum yang tepat.

Secara singkat barangkali dapat dikatakan bahwa sociological jurisprudence "..... tend to be sceptical of the rules presented in the texbook and concern to see what really happens, "the law in action." (kursif penulis)[11]

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Lasswell dan McDougal dikelompokkan pada mazhab sosiological jurisprudence, maka berikut ini akan dijelaskan pendekatan "policy-oriented" tersebut dan kaitannya dengan sociological jurisprudence.

Jika dibandingkan "teori dasar" (grand theory) dari Roscoe Pound, maka dalam tulisan-tulisan Lasewell dan McDougal akan ditemukan "prospektus dasar" (grand propectus) yang sama, walaupun memang harus diakui bahwa urgensi dan penjelasan tidak sama.[12]

Untuk memahami pendekatan "policy - oriented" ini, maka pertama-tama akan dikemukakan bagaimana konsepnya terhadap hukum. Menurut Lasswell dan McDougal, hukum bukan hanya sekedar merupakan sekumpulan kaedah melainkan juga suatu proses dari keputusan yang authoratif. Hal ini dinyatakan sebagai berikut : [13]

" ..... Law is not as a mere body of rules but as the whole of a specialized process of authoritative decision"

Keputusan (decision) yang dimaksudkan oleh mereka disini adalah suatu pemilihan diantara alternatif-alternatif yang diikutui dengan sanksi dalam bentuk pencabutan hak atau pemberian sanksi yang tinggi. Jadi keputusan (decision) ini adalah merupakan hasil dari suatu proses kekuatan (power process).[14]

---

11) Lloyds, op.cit, hal. 548

12) Lihat H. Kalven, The Law School of Tomorrow, hal. 161

13) McDougal, The Policy Science Approach to International Legal Studies, hal. 43

14) By "decision" we refer to choices among alternatives attended by sanction in the form of severe deprivations or high indulgences. So defined, decisions are outcomes of power processes. Ibid.

Proces kekuatan (power process) itu tidak berdiri sendiri, namun harus mencerminkan nilai bersama (shared values) yang merupakan hasil dari suatu proses sosial (social process).

Lasswell dan McDougal beranggapan (mempunyai postulat) bahwa sejumlah "peristiwa-peristiwa yang dihasrati" (desired events) yang disusun sedemikian rupa dengan suatu pembagian yang masing-masingnya mempunyai kepala judul, misalnya kekuasaan (power), penerangan (enlightenment), kekayaan (wealth), penghormatan pada harkat dan martabat manusia (respect to human dignity), kesehatan kesejahteraan (health and well - being), keahlian (skill), kasih sayang (affection) dan perbaikan (restitude). Untuk masing-masing kategori ini mereka mempertanyakan apakah dalam konteks sistem sosial, proses hukum (legal process) mencapai "a maximum sharing or the particular value" yaitu, suatu nilai utama atau nilai bersama secara maksimum. (kursif penulis)[15]

Misalnya berkenaan dengan kesehatan dan kesejahteraan dipertanyakan apakah "sistem hukum berhasil dalam merancang dan menciptakan kemajuan yang berkelanjutan terhadap keamanan (safety), kesehatan (health) dan kenyamanan (confort) dalam masyarakat "dan demikianlah seterusnya. Setiap prioritas yang mengandung nilai sebagai suatu kemajuan (progeess) dapat dijelaskan oleh tinjauan filsafat yang bersifat ullilitarian dan demokratis.[16]

Lasswell dan McDougal menolak metoda mazhab positivisme hukum yang mana keputusan-keputusan hukum (judicial decisions) dapat dicapai atas dasar kekuasaan; sebaliknya mereka berpendapat :[17]

"Judicial decisions should be arrived at having regard to the generally shared legal expactations of all members of a given community"

Jadi, keputusan hukum mestinya dicapai dengan memperhatikan harapan-harapan hukum bersama secara umum dari seluruh anggota masyarakat. Permasalahannya adalah bagaimana melakukannya ?

menurut pendekatan "policy-oriented", karena proses hukum (legal process) tersebut bersifat menentukan, maka legislatif dan judikatif mestilah diuji dengan beberapa

15). Lihat Lloyd s.op.cit.,574.

16). Ibid.

17). Lasswell and McDougal op.cit.,hal.7.

metode emperis untuk menentukan harapan bersama (shared expectation) sebahagian besar masyarakat. Oleh sebab itu, mestilah dibantu dengan teknik-teknik ilmu sosial, misalnya pembuatan "indeks harapan" (expectation indices).

Jika harapan-harapan tersebut masih kurang atau tidak dapat diidentifikasi secara spesifik, maka disarankan adanya "penambahan" (supplementation) dengan cara apa yang dinamakan dengan "directly relevan but more basic legal policies or goals that qare shared in the immediate future". 18) yaitu penambahan yang relavan akan tetapi lebih merupakan kebijaksanaan hukum dasar atau tujuan bersama dalam masyarakat dan hal yang demikian secara suka lama. Jika penambahan (supplementation) ini juga gagal, maka kedua bentuk tanggung jawab pengadilan masih tetap ada ; yaitu identifikasi kepentingan umum (common interest) atau suatu bentuk yang bukan merupakan keputusan (non-decision). 19)

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa pendekatan "policy-oriented" erat kaitannya dengan mazhab sociological jurusprudence yaitu menempatkan masyarakat sebagai basis analisis dengan mempergunakan teknik-teknik ilmu sosial. Selanjutnya akan dikemukakan bagaimana kerangka pemikiran Lasswell dan McDougal mengenai hukum internasional.

III. PENERAPAN PENDEKATAN "POLICY-ORIENTED TERHADAP HUKUM INTERNASIONAL.

Menurut Lasswell dan McDougal, 20) jika dilakukan observasi terhadap hukum internasional secara global, maka terlihat bahwa keputusan yang effektif (effective decision) sebagai hasil proses kekuasaan internasional (world power process) adakalanya diambil secara inklusif (inclusively) dalam pengertian bahwa beberapa atau

18). Lloyd's, op.cit., 575.

19). Ibid.

20). Lihat Lasswell and McDougal, op.cit., hal.23. Dalam buku ini dijelaskan lebih jauh mengenai beberapa konsep, a.l.:

By "decisions" we refer to choice among alternatives attended bay sanctions in the form of severe deprivation or high indulgences. So, decisions are outcomes of powwer process.

By "inclusive" and "exclusive" we refer to a continuum in degrees of shared participation in a social process.

When we describe decisions as inclusive or exclusive, we thus refer, cryptically, to the number of participants who share the makingof sanctioned choices. In more complete description, the words "inclusive" and "exclusive" may, however, be used to describe degrees of sharing in any and all the detailed phases of a power process, including acces to authoritative arenas, control over basic values, the management of strategies, determination of particular outcomes, and the allocation of competence over particular events in socialprocess.

banyak atau semua negara ikut serta dalam pembuatan keputusan (decision) tersebut. Tapi adakalanya diambil secara eksklusif (exclusive) dengan pengertian hanya satu atau sedikit negara yang ikut serta dalam membuat keputusan terhadap masalah-masalah yang bersifat unilateral.

Namun jika dilakukan pengamatan yang lebih mendalam, maka akan terlihat dua hal, pertama, bahwa keputusan yang effektif sebagai suatu keseluruhan dipengaruhi oleh suatu pendekatan tertentu terhadap kewenangan (authority) atau penerapan hukum (lawfulness) yang diprokyesikan oleh berbagai sistem ketertiban yang bertujuan untuk mengalokasikan kompetensi antara masyarakat internasional dan suatu negara tertentu, dan kedua, bahwa pendekatan terhadap kewenangan (authority) berkenaan dengan pengalokasian kompetensi secara tepat, karena mempunyai dampak terhadap keputusan (decision) juga mempengaruhi keseluruhan proses sosial (internasional), termasuk proses produksi dan distribusi nilai oleh dan untuk semua orang.

Dalam keadaan sebagaimana dijelaskan di atas maka permasalahan yang muncul 'alah yang mana yang harus dituju. Dalam hal ini dijelaskan oleh Lasswell dan ougal bahwa yang dituju adalah menjaga keseimbangan yang proposional antara yaitu kompetensi bersama masyarakat internasional antara inklusif yaitu si bersama masyarakat internasional dengan ekslusif, yakni kompetensi tu negara. Sebab secara umum kepentingan bersama dari masyarakat dalah mencapai suatu ketertiban dunia atau internasional.

kerangka pemikiran di atas terlihat ada tiga konsep yang harus dipahami sswell dan McDougal dalam kaitannya dengan hukum internasional, yaitu, proses sial internasional (world social process), proses kekuasaan internasional (world power process) dan proses keputusan yang authoritatif (process of authoritatif decision).

a) Proses Sosial Internasional

Kemajuan teknologi dewasa ini, seperti kemajuan dalam bidang satelit komunikasi dan persenjataan, ternyata telah membuat wahana interaksi dalam skala global yang berakibat terjadinya pengaruh transidental bagi semua negara dan penduduk dunia. Orang-orang yang berada di suatu belahan dunia yang tidak pernah saling mengenal secara lansung, tidak dapat tidak saling mempengaruhi satu sama lain secara terus menerus dalam suatu proses saling menentukan (interdetermination) terhadap semua nilai. Proses interdeterminasi terhadap nilai-nilai tersebut dinamakan oleh Lasswell

dan McDougal sebagai proses sosial internasional. [21]

Partisipan dalam yang terlibat dalam proses ini adalah manusia sebagai individu, akan tetapi individu-individu itu berafiliasi dalam banyak kelompok yang berbeda-beda dan bertindak atau memainkan perannya dalam berbagai bentuk organisasi, bukan hanya dalam bentuk organisasi negara, melainkan juga termasuk organisasi publik internasional, partai politik, kelompok penekan dan perkumpulan swasta dalam berbagai bentuk.

Nilai-nilai yang dicari oleh individu dan kelompoknya dalam berinteraksi itu adalah mencakup semua tingkat pilihan manusia (range of human preference) dan dapat dikategorikan sebagai berikut, kekuasaan, kekayaan, penerangan, penghargaan, kesejahteraan dan keahlian. Nilai yang bersifat akumulatif tersebut dijadikan sebagai dasar kekuasaan oleh individu dan kelompoknya untuk mempengaruhi hasil dari suatu interaksi tertentu meliputi suatu jarak yang sama, dan dapat di kategorikan secara. Praktek yang dilakukan oleh para partisipan untuk mempengaruhi hasil yang diharapkan melalui suatu spektrum model, yaitu dari bentuk bbujukan secara maksimum pada seseorang sampai pada penggunaan paksaan pada yang lainnya dan termasuk juga barbagai instrument ekonomi yang biasa dijelaskan deperti diplomatik, ideologi, ekonomi dan militer.

Kenyataanya, pengaruh yang dicapai oleh para aktor yang berakibat terhadap distribusi nilai adalah beragam dari yang berakibat dalam ruang lingkup inklusip sampai yang berpengaruh secara eksklusip. Pengaruh itu dapat juga mengenai sekelompok kecil individu atau tempat tertentu atau dapat juga mengenai sejumlah negara atau satu benua atau seluruh duania. Intensitasnya juga beragam dari kilauan cahaya ledakan nuklir sampai pada komat kamit doa di suatu gereja sunyi.

b). Proses kekuasaan internasional

Sebagai akibat langsung dari suatu proses sosial internasional yang bersifat inklusip, seseorang yang berada di suatu belahan dunia, walaupun tidak ikut dalam konfrontasi langsung, baik melalui ancaman atau mencabut hak-hak atau sanksi-sanksi yang berat, dapat membuat dan memaksakan pilihan-pilihan yang mempengaruhi distribusi nilai diantara mereka dalam berinteraksi. Kemampuan untuk membuat dan memaksakan pilihan-pilihan ini disebut oleh Lasswell dan McDougal sebagai proses

21). Lihat Lasswell and McDougal, The world Revolution of Our Time, hal. 321

kekuasaan internasional.[22]

Pelaku utama dalam proses kekuasaan effektip ini tidak hanya individu, yang bertindak sebagai pribadi dalam tindakannya, melainkan juga semua kelompoknya dan perhimpunan, seperti negara, organisasi publik internasional, partai politik, kelompok penekan, perhimpunan swasta yang mencurahkan secara sungguh-sungguh usahanya untuk mempertahankan nilai-nilai ketimbang kekuasaan.

Keputusan diambil dalam berbagai arena atau situasi yang dapat bersifat internal dan eksternal bagi para palaku tertentu dan sebagai warga atau militer tergantung pada harapan-harapan mengenai kepentingan relatif dari suatu pemaksaan, sanksi atau prosedur-prosedur yang bersifat damai dalam menentukan keputusan tersebut.

Dalam keadaan tertentu para pelaku dapat menerapkan semua nilai sebaagai dasar kekuasaan untuk memproyaksikan kebijaksanaan, semua basis kekuasaan tersebut dapat dikategorikan dalam istilah pengawasan terhadap orang, sumber daya, dan kelembagaan. Instuimen kebijaksanaan yang digunakan dalam proses pertahanan dan penyerangan adalah melalui diplomatik, ideologi, ekonomi dan teknik-teknik militer yang masing-masingnya berbeda pengaruhnya dan biasanya kesemua instrumen ini dikombinasikan dan dikordinasikan untuk menghasilkan dampak yang lebih besar dalam memproyeksikan kebijaksanaan tersebut. Dalam hal ini Lasswell dan McDougal menyatakan sebagai berikut :[23]

> *"In a world of aver-accelerating inter dependence in all valuesprocess, it may alaso resonably be expected that decisions with inclusive effects will sinilarly accele rate in range, frequency, and intensity of impact"*

c). Proses keputusan yang bersifat Authoritatif.

Observasi yang mendalam terhadap proses keputusan yang effektif menunjukan bahwa pendekatan kewenangan mempunyai dampak yang lebih berpengaruh terhadap keputusan ketimbang dari apa yang dibayangkan selama ini. Adalah merupakan pembuat keputusan (decision-makers) yang bertanggung jawab untuk meng-eppeal dan berusaha untuk membuat keputusan-keputusan yang rasional serta membuat jastifikasi serta menjelaskan keputusan mereka dengan mengacu kepada kebijaksanaan bersama dan

22. Lihat McDougal International Law: Power and Policy: A Contemporary Conception, hal. 82.

23. Lihat Lasswell and kaplan Power and Society, hal. 123.

kepentingan umum. Demikian pula diperlukan proses yang terus menerus terhadap keseimbangan kekuatan dalam arena internasional, misalnya memberikan sanksi yang cukup demi menjaga adanya suatu keputusan yang berwibawa. Justru itu tidaklah berlebihan untuk mengeneralisir bahwa proses kekuasaan internasional yang effektip harus tampil sebagai salah satu dari unsur-unsur integral suatu proses keputusan yang mempunyaui kekuatan. [24]

Pembuat keputusan yang dibentuk oleh harapan-harapan bersama yang berwenang untuk membuat keputusan bersama ditempatkan di dalam pemerintahan, nasional dan internasional, namun demikian dalam hal ini dapat juga terjadi bahwa fungsi pembuat keputusan tersebut muncul pada semua tingkat dan sejumlah institusi yang berkaitan dengan negara nasional dan organisasi publik internasional.

keputusan yang bersifat authoritatif dapat diambil dalam situasi atau arena sebagai berikut :

pertama, dalam situasi atau arena dimana masing-masing negara berinteraksi satu sama lainya dalam kapasitasnya sebagai suatu badan politik. Justru itu dapat memaksakan suatu tanggung jawab bersama untuk dan menjadi kebijaksanaan inklusip (inclusive policy). Justru itu dalam struktur internal banyak negara, para pejabatnya menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dijelaskan secara inklusip terhadap sejumlah besar pertisipan yang beraneka rupa. Jenis arena seperti ----- walaupun terjadi dalam bentuk interaksi yang tidak teratur, namun dapat memberikan kesempatan untuk melakukan kontak langsung berbagai pejabat negara dari negara-negara yang berbeda ----- dinamakan dengan tipe "eksternal", misalnya organisasi publik internasional .

Kedua, Tipe ini hanya terjadi dalam struktur pemerintah suatu negara, yang dinamakan dengan tipe "internal". Fungsi-fungsi yang besifat authoritatif yang dibentuk oleh pembuat keputusan meliputi tidak hanya preskrisi dan penerapan kebijaksanaan inklusip, tepapi juga termasuk pembuatan suatu fungsi inteligen untuk mengarahkankeputusan yang rasional; rekomendasi informal bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan mengenai preskripsi formal; usaha-usaha pelaksanaan kebijaksanaan dan kekuasaan masyarakat internasional; dan penilaian dan penentuan kebijaksanaan. [25]

Para pelaku yang lain selain pejabat nagara baik maupun organisasi internasional

24). Lihat, McDougal, Studies in World Public Order, hal 171.

25). Uraian lebih rinci mengenai fungsi-fungsi kebijaksanaan ini diuraikan lebih rinci dalam buku lasswell, The decision process: Seven categories of Functional Analysis, University of Maryland, 1956.

seperti individu, perhimpunan-perhimpunan swasta, kelompok penekan, dan partai politik tertentu saja dapat memainkan peranan yang penting. Keseluruhan pengaruh dari proses keputusan yang bersifat authoritatif ini dapat digeneralisir sebagai pembentukan dan penerapan kebijaksanaan masyarakat internasional secara umum dan negara-negara tertentu, dengan seluruh konsekwensi yang mengikuti dalam pengertian pengawasan yang bersifat relatif terhadap nilai-nilai tertentu. [26]

Dari penjelasan mengenai kerangka pemikiran dan kerangka konsepsional Lasswell dan McDougal diatas dapat ditarik beberapa hal mengenai pendekatan "policy-oriented" terhadap hukum internasional.

Pendekatan ini tidak hanya menekan pendekatannya pada kaedah (rules) semata atau pelaksanaan (operation) saja, melainkan penekanannya adalah pada kaedah dan pelaksanaannya. Bahkan lebih jauh dari itu tidak hanya berkenaan dengan kewenangan (authority) saja, tetapi juga menyangkut kewenangan dan pengawasan (control). Hal ini dinyatakan oleh McDougal dalam suatu adegium yang menarik sebagai berikut : [27]

> *"Rule taken alone cannot be made to serve adequetely to describe decisions, or to account for decision or to predict decisions, much less to perform all these tasks at once"*

Kaedah saja tidak memadai untuk menjelaskan keputusan-keputusan atau untuk menilai atau memperkirakannya, hanya sedikit sekali dapat membentuk masalah ini. Selanjutnya dinyatakannya pula sebagai berikut : [28]

> *"..... focus upon operation only is egully sterile. In comparable token, authority alone is not law but sheer illusion. Effective contro without regard for sheer illusion. Effective contro without regard for community expectations about how abd what decision should be taken, is not law but naken power or unilateral coercion"*

Dalam bahasa lain diutarakan oleh prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja bahwa : hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. [29]

Atas dasar pemikiran di atas, Lasswell dan McDougal merumuskan bahwa hukum

---

26). Ibid

27). McDougal and Assocites, "Studies in World Public Order", op.cit. hal 169

28) Ibid

29) Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, hal 5

internasional bukan dianggap semata-mata hanya sebagai kaedah, melainkan sebagai suatu keseluruhan proses keputusan yang bersifat authoritatif dalam arena internasional, sebagaimana dihayatkannya sebagai berikut : [30]

> "..... *international law be regarded not as mere rules but as a whole process of authoritative decision in the world arenas, a process of authoritative decision in the world arenas, a process in which authority and control are appropriately conjoined and which includes, along with an inherited body of flexible prescriptions explicitly related to community policies, both a structure of established decision - maker and a whole arsenal of methodes and technigues by which policy is projected and implemented*"

Jadi, proses yang dimaksud disini adalah suatu proses dimana kewenangan dan pengawasan digabung secara seimbang dan termasuk juga didalamnya struktur pembuat keputusan dan keseluruhan kelengkapan teknik dan metoda yang digunakan untuk memproyeksikan dan mengimplementasikan kebijaksanaan.

Selanjutnya persoalan yang juga harus dikaji dalam kaitannya dengan penerapan pendekatan "policy-oriented" terhadap hukum internasional adalah persoalan mengenai dimana letak hukum internasional dalam keseluruhan tata hukum, dalam hal ini adalah hukum nasional. Hal ini sangat menarik untuk dikaji terutama dari segi filsafat hukum.

Pendekatan tradisional mengenai persoalan ini berangkat dari konsepsi bahwa baik hukum nasional maupun hukum internasional adalah sebagai "suatu kumpulan kaedah" (as a body of rules) dan karenanya dalam pengertian yang luas terjadi pengaruh atau dampak timbal balik atau interelasi dari dua kumpulan kaedah yang sama sekali berbeda.

Selama beberapa abad pendapat para sarjana telah terentang dari suatu titik yang sangat ekstrim - bahwa hukum internasional itu bukanlah hukum melainkan hanya kaedah moral internasional - sampai pada suatu titik ekstrim lainnya yang berpendapat bahwa hukum internasional itu mendikte hukum nasional melalui berbagai versi baik dualisme atau pluralisme sampai pada konsepnisme.

Permasalahannya, menurut Lasswel dan McDougal bukanlah bagaimana pemikiran aliran Austin yang membuat suatu penentuan hubungan antara yang semata-mata kaedah moral internasional dengan perintah penguasa yang berdaulat, atau sebagaimana pemikiran aliran dualisme berkenaan dengan pencapaian semacam

30) McDougal and Associates, op.cit., hal 170.

penjelasan logis mengenai negara-negara yang berdaulat secara absolut dapat disubordinasi atau dikoordinasi oleh kaedah-kaedah internasional "yang mengikat" (binding) atau sebagaimana pemikiran aliran monisme yang memperlihatkan "keabsahan" bersama dari suatu hirarchi kaedah dengan penyimpangan yang bersifat sintaktis dari puncak suatu piramid kaedah menurun ke bawah atau dari bawah ke atas. [31]

Permasalahan yang ditampilkan oleh pendekatan tradisional di atas lebih merupakan suatu dampak timbal balik atau interaksi dari suatu proses saling penetrasi kewenangan dan pengaweasan nasional dan internasional. Hirarchi yang tepat - jika sekiranya istilah ini adalah relevan - bukanlah hirarchi kaedah melainkan hirarchi dari seluruh proses sosial dan kekuasaan. Proses kekuasaan internasioinal (world power process) sebagai suatu keseluruhan barangkali secara sepintas lalu dapat dipandang sebagai suatu hirarchi proses kekuasaan yang kompleks dari berbagai tingkat pemahaman yang beragam (global, belahan dunia, regional, nasional dan lokal), dengan pengaruh yang lebih komprehensip "ke dalam" (inward) atau "ke bawah" kurang komprenensip dan yang terakhir mengalihkan pengaruh "ke luar" atau "ke atas" yang pertama. Dengan perumpamaan "sekumpulan" meja atau gelas dapat dicocokkan jika setiap meja dan gelas tersebut bisa dipahami sebagaimana adanya dalam proses interaksi dan perobahan yang konstan.

Dari penjelasan mengenai tempat hukum internasional di dalam keseluruhan tata hukum terlihat bahwa Lasswell dan McDougal tidak menampilkan hubungan diantara keduanya. Akan tetapi melalui pendekatan "policy - oriented, mereka ingin memperlihatkan bagaimana suatu tatanan ketertiban internasional yang didasarkan oleh harapan bersama membentuk dan membatasi kompetensi baik inklusip maupun eksklusip.

Dengan demikian hirarchi yang mungkin dibuat bukanlah hirarchi mengenai kedua bentuk hukum tersebut melainkan hirarchi mengenai proses sosial maupun proses kekuasaan dalam membentuk keputusan pada masing-masing bentuk hukum tersebut.

IV. PENUTUP

Lasswell dan McDougal adalah sedikit dari sekian banyak pemikir yang berusaha memberikan nuansa lain terhadap pemikiran hukum yang melihat hukum itu bukan

31) Lihat McDougal, The Impact of Internasional Law Upon National Law, hal. 156

hanya sekedar sekumpulan kaedah, namun lebih jauh dari hukum juga adalah merupakan suatu proses untuk adanya suatu keputusan operasional dan teruji melalui proses sosial dan kekuasaan.

Sebagai pemikir yang hidup di abad kedua puluh, maka pendekatan ilmu sosial sangat berpengaruh terhadap pendekatan "policy - oriented sehingga mereka termasuk dalam golongan pemikir sociological juriprudence. Lasswell dan McDougal menjadikan masyarakat sebagai landasan analisis mereka terhadap hukum, baik nasional maupun internasional. Justru itu mereka menganggap adanya suatu masyarakat internasional sebagai landasan sosiologis hukum internasional.

Melalui pendekatan "policy - oriented", Lasswell dan McDougal menunjukkan bahwa hukum internasional bukanlah hanya sekedar sekumpulan kaedah, melainkan adalah sebagai suatu proses dimana kewenangan dan pengawasan digabung secara seimbang termasuk didalamnya struktur pembuat keputusan yang dilengkapi dengan metoda dan teknik yang dipergunakan untuk memproyeksikan dan mengimplementasikan keputusan.

Justru itu hubungan hukum internasional dan hukum nasional tidak dapat digambarkan melalui hirarchi dua kumpulan kaedah secara atas - bawah, akan tetapi yang dapat digambarkan menurut pendekatan ini adalah hirarchi dari masing-masing proses sosial dan kekuasaan dari yang bersifat global, regional, nasional dan lokal.

Dengan demikian pendekatan "policy - oriented" dari Lasswell dan McDougal ini adalah sangat layak untuk dijadikan suatu kajian terutama dilihat dari penerapannya pada suatu kasus tertentu yang bersifat internasional.

Daftar Kepustakaan

- Berger, Cf. and Luckman, The Social Construction of Reality, Stevens Carewll, Toronto, 1966

- Lasswell, The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis, University of Maryland, 1956

- ----------, The World Revolution oif Our Time, New Haven Press, New Haven, 1951

- Lasswell and Kaplan, Power and Society, University of Maryland, 1950

- Lili Rasjidi, Dasar-Dasar Filsafat Hukum, Alumni, Bandung, 1982

- ----------, Filsafat Hukum : Apakah Hukum itu ?, Remadja Karya, Bandung, 1988

- Lord Lloyd's of Hampstead and M.D.A. Freeman, Introduction to Jurisprudence, Steven Carewell, Toroton, 1985

- McDougal, Myres S., International Law, Power and Policy : A Contemporary Conception, Hague Recuel, 1953

- ----------, The Policy Science Approach to International Legal Studies, University of Michigan Law School, Michigan, 1955

- ----------, The Impact of International Law upon National Law, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1956

- McDougal, Myres S. and Associates, Studies in World Public Order, New Haven Press, New Haven, 1955

- McDougal and Lasswell, The identification and Appraisal of Diverse System of Public Order, South Dakota Law Reniew, Dakola, 1959

- Mochtar Kusumaatmadja, fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, Binacipta.

- ----------, Hukum, Masyarakat dna Pembinaan Hukum Nasional, Binacipta