

### **BAB III**

#### **TINJAUAN YURIDIS**

##### **A. UU No 9 Tahun 1998 Dilihat dari Dimensi Keadilan**

Undang-Undang/Perundang-undangan (UU) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Undang-undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk negara. Undang-undang dapat pula dikatakan sebagai kumpulan-kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak rakyat, dan hubungan di antara keduanya.

Undang-undang nomor 9 tahun 1998 tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah serangkaian aturan yang berisi kebebasan hak warga negara dalam menyampaikan pendapat. UU ini ditetapkan pada tanggal 26 Oktober 1998.

Ada beberapa poin penting untuk menganalisis keadilan di dalam UU No 9 Tahun 1998 dilihat dari pisau analisis *Theory of Justice*<sup>35</sup>. Hal pertama adalah, yaitu barometer “keputusan moral”. Refleksivitas yang ada pada UU tersebut haruslah konkret dan faktual, ini menurut peneliti sudah bisa mengakomodir hak warga negara yang ingin menyampaikan pendapatnya di tempat umum.

Pada ketentuan dari UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 1 ayat (1) dituliskan

---

<sup>35</sup> Teori Keadilan yang dipelopori oleh John Rawls

bahwasanya “Kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Menurut John Rawls, keadilan harus bersifat substantif dan harus memenuhi prinsip-prinsip keadilan.<sup>36</sup> Prinsip keadilan harus memberi penilaian konkret tentang adil tidaknya institusi-institusi dan praktek institusional. Hal ini perlu diperhatikan karena penilaian konkret di dalam institusi dan praktek institusional berhubungan erat dengan aspek *das sein* dan *das sollen*.

Berdasarkan ketentuan dari UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi “Setiap warga negara, secara perorangan atau kelompok menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.” Secara yuridis, harus terpenuhinya aspek *utilitarianisme*<sup>37</sup>, aspek utilitarianisme sendiri adalah yang bersifat krusial di dalam menyampaikan pendapat. Karena hak tersebut harus bisa diakomodir dengan undang-undang yang memaksimalkan peluang. Menurut peneliti sendiri aspek ini harus bisa ditinjau kembali karena perlu ada pengkajian di dalam pasal-pasal nya. Namun sejauh ini, UU ini sudah bisa mengakomodir kepentingan rakyat dalam menyampaikan pendapat. Tujuan-tujuan tersebut termakbut di dalam pasal 4 yakni;

Pasal 4 UU Nomor 9 Tahun 1998 berbunyi sebagaimana berikut, “Tujuan

---

<sup>36</sup> Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, IAIN Raden Intan Bandar Lampung (2017)

<sup>37</sup> Utilitarianisme adalah suatu teori dari segi etika normatif yang menyatakan bahwa suatu tindakan yang patut adalah yang memaksimalkan penggunaan, biasanya didefinisikan sebagai memaksimalkan kebahagiaan dan mengurangi penderitaan.

pengaturan tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah: a. mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; b. mewujudkan perlindungan hukum yang konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat; c. mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi; d. menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, tanpa mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.

Iklim yang kondusif masih terlalu umum karena tidak dijelaskan iklim kondusif yang seperti apa secara yuridis. Juga, John Rawls menyebutkan di dalam *Theory of Justice*<sup>38</sup>nya, bahwa keadilan memusatkan diri pada struktur dasar masyarakat. Struktur dasar masyarakat meliputi hak primer di dalam antropologi. Yakni, sandang, pangan, dan papan. Problem daripada keadilan sering berputar di lingkaran hak primer ini. HAM atau Hak Asasi Manusia menjamin kebebasan orang selama hidup<sup>39</sup> ini juga termaktub di dalam UU Nomor 9 Tahun 1998.

## **B. Analisis Yuridis UU Nomor 9 Tahun 1998**

*Das sollen* yang diambil dari bahasa Jerman yang berarti apa yang dicita-citakan sesuai hukum tertulis sedangkan *Das sein* yang berarti peristiwa hukum

---

<sup>38</sup> John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar ( Jakarta., 2021).

<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

yang konkret terjadi di masyarakat, menurut Sudikno Mertokusumo<sup>40</sup>, Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa konkret. Penemuan hukum adalah konkretisasi, kristalisasi atau individualisasi peraturan hukum (*das sollen*) yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkret (*das sein*).

UU No 9 Tahun 1998 berisi konkretisasi hukum yang faktual mengenai Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Ia berisi pasal-pasal yang mengatur kristalisasi hukum tentang menyampaikan pendapat. Banyak pasal yang dinilai kurang relevan di zaman sekarang menurut pandangan sosiologis serta yuridis. Secara *das sollen* UU No 9 Tahun 1998 dengan ketat mengatur mekanisme bagaimana rakyat berdemonstrasi. Ia tertuang di BAB IV, namun secara *das sollen* masih ada beberapa mekanisme yang perlu diatur secara yuridis untuk mencapai hukum yang komprehensif. Misalnya, tidak adanya pengaturan mengenai jam-jam batas waktu aksi dilakukan. Kesimpulannya secara *das sollen* perlu ada revisi dan mekanisme lanjutan yang sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat sekarang.

Pada UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 5 huruf a dan b, disebutkan bahwa “Mengeluarkan pikiran secara bebas” dan “Memperoleh perlindungan hukum” secara *das sollen* poin a dan b menyatakan secara tegas bahwa orang yang mengeluarkan pendapat berhak mendapatkan perlindungan hukum. Ini sangat tidak sesuai dengan *das sein* jika kita lihat lebih lanjut. Contohnya seperti

---

<sup>40</sup> R.M. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 34

kejadian penculikan aktivis 1997/1998 yang pro-demokrasi<sup>41</sup>.

Pada UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 7 huruf a, juga mengatakan hal yang senada. Berbunyi sebagaimana berikut, “Dalam pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum oleh warga negara, aparatur pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melindungi hak asasi manusia”. Hak asasi manusia di sini bersifat umum, juga berarti tentang keselamatan jiwa raga daripada orang yang menyampaikan pendapat. Di sini secara *das sollen* sangat jelas bahwa orang yang menyampaikan pendapat dijamin hak asasi manusianya, namun secara *das sein* kebanyakan aparatur pemerintahan mempraktikkan tindakan di luar hak asasi manusia. Seperti pemukulan, penculikan, dan penembakan. Yang kebanyakan terjadi pada kerusuhan Mei 1998. Serta statusnya sampai hari ini, masih belum ada jawaban resmi dari sisi HAM. Dan perlu ditinjau kembali bagaimana solusi atas keefektifan daripada UU No 9 Tahun 1998 secara yuridis. Karena untuk mencapai keadilan perlu kesesuaian antara hukum formil dan materil, tentu saja juga dengan kesesuaian antara *das sein* dan *das sollen*.

Berdasarkan, ketentuan UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 15 UU Nomor 9 Tahun 1998 pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum dibubarkan apabila tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 10 dan Pasal 11.

UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 6 yakni “Warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berkewajiban dan bertanggung jawab untuk: a. menghormati hak-hak dan kebebasan orang lain; b. menghormati aturan-

---

<sup>41</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Penculikan\\_aktivis\\_1997/1998](https://id.wikipedia.org/wiki/Penculikan_aktivis_1997/1998)

aturan moral yang diakui umum; c. menaati hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; d. menjaga dan menghormati keamanan dan ketertiban umum; dan e. menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa.”

UU Nomor 9 Tahun 1998 pada pasal 9 ayat (3) Pelaku atau peserta penyampaian pendapat di muka umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilarang membawa benda-benda yang dapat membahayakan keselamatan umum.

UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 10 yakni berbunyi “Pasal 10 (1) Penyampaian pendapat di muka umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 wajib diberitahukan secara tertulis kepada Polri. (2) pemberitahuan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan oleh yang bersangkutan, pemimpin, atau penanggung jawab kelompok. (3) pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) selambat-lambatnya 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sebelum kegiatan dimulai telah diterima oleh Polri setempat. (4) Pemberitahuan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi kegiatan ilmiah di dalam kampus dan kegiatan keagamaan.

Ketentuan dari UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 11 yakni berbunyi “Pasal 11 Surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) memuat: a. maksud dan tujuan b. tempat, lokasi, dan rute; c. waktu dan lama; d. bentuk; e. penanggung jawab; f. nama dan alamat organisasi, kelompok atau perorangan; g. alat peraga yang dipergunakan; dan atau h. jumlah peserta.

Secara yuridis di dalam pasal tersebut jelas dituliskan apabila poin di Pasal 6, Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 10 dan Pasal 11 maka sanksi yang bisa diberikan berupa pembubaran. Kenyataan hukum yang ada pada masyarakat

berbanding terbalik dengan hal itu, pembubaran di sini sering terjadi dengan cara kekerasan. Padahal dilihat dari *das sollen* tidak ada diksi yang meindikasikan bahwa pembubaran harus dengan kekerasan, yang berujung pada luka-luka dari rakyat atau bahkan kematian.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU No 9 Tahun 1998 berbunyi; (1) Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalang-halangi hak warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum yang telah memenuhi ketentuan Undang-undang ini dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun. (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah kejahatan.

Pada UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 18 ayat (1) atau (2) tertulis jelas bahwasanya barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalang hak warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum maka ia dilabeli dengan tindak pidana kejahatan.

Sering sekali rakyat yang menyampaikan pendapat di muka umum mengalami tindak kekerasan ketika ingin menyampaikan aspirasinya, sehingga penyampaian pendapat bagi masyarakat itu sendiri merupakan hal yang tabu.

Belum lagi ketika lapisan masyarakat berupa buruh dan petani ingin menyampaikan aspirasi mengenai hak mereka, sering kali para buruh mengalami intimidasi dan intervensi dalam melakukan hal tersebut. Karena secara *das sollen* mekanisme dalam sanksi ini tidak jelas, tentang bagaimana prosedur ketika kekerasan itu terjadi. *Das sein* adalah peristiwa konkrit yang terjadi di masyarakat dimana berhubungan dengan *das sollen* dari suatu produk hukum, secara *das sein*

UU No 9 Tahun 1998 dinilai kurang efektif dalam cita-citanya karena banyak kesenjangan-kesenjangan serta ketimpangan yang terjadi pada rakyat saat menyampaikan pendapat. Seperti yang tertuang di Pasal 18, bahwa “Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalang-halangi hak warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum yang telah memenuhi ketentuan Undang-undang ini dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun”. Namun secara *das sein*, banyak tindak kekerasan yang dialami peserta aksi di lapangan, sejarah Indonesia mencatat kebanyakan demonstrasi diwarnai dengan kericuhan<sup>42</sup>. Kesimpulannya, perlu ada mekanisme secara komprehensif untuk bisa menyesuaikan *das sein* sesuai dengan cita-cita *das sollen*.

Teori Keadilan sebagai ide hukum adalah hal yang substansial yang harus disematkan secara holistik. Ada dua tujuan dari teori keadilan menurut John Rawls, yaitu: pertama, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus kita. Yang dia maksudkan dengan “keputusan moral” adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara refleksif. Kedua, Rawls mau mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori *utilitarianisme*<sup>43</sup>. Maksudnya adalah bahwa

---

<sup>42</sup> Demonstrasi Massa 21 Mei 1998

<sup>43</sup> Utilitarianisme berasal dari kata Latin utilis, yang berarti manfaat atau guna. Utilitarianisme adalah paham atau aliran dalam filsafat moral yang menekankan prinsip manfaat atau kegunaan sebagai prinsip moral yang paling dasar. Tindakan yang secara moral benar adalah tindakan yang berguna.

institusi sosial dikatakan adil jika diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan dan kegunaan. Sedang utilitarianisme rata-rata memuat pandangan bahwa institusi sosial dikatakan adil jika hanya diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan rata-rata perkapita. Untuk kedua versi utilitarianisme tersebut “keuntungan” didefinisikan sebagai kepuasan atau keuntungan yang terjadi melalui pilihan-pilihan. Rawls mengatakan bahwa dasar kebenaran teorinya membuat pandangannya lebih unggul dibanding kedua versi utilitarianisme tersebut. Prinsip-prinsip keadilan yang ia kemukakan lebih unggul dalam menjelaskan keputusan moral etis atas keadilan sosial.

Rawls mengemukakan tiga macam kebenaran bagi prinsip keadilan yang ia bangun, dua diantaranya pada daya penilaian moral yang sungguh dipertimbangkan, dan yang ketiga berdasar apa yang ia sebut sebagai interpretasi Kantian terhadap teorinya. Dasar kebenaran pertama bersandar pada tesis: “Jika sebuah prinsip mampu menerangkan penilaian dan keputusan moral kita yang sungguh dipertimbangkan tentang apa itu adil dan tidak adil, maka prinsip tersebut dapat diterima”. Menurut dasar kebenaran kedua : “Jika menurut keputusan moral kita sebuah prinsip dipilih dibawah kondisi yang cocok untuk pemilihan, maka prinsip keadilan dapat diterima”. Prinsip tersebut akan cocok dengan pertimbangan moral kita.

UU Nomor 9 Tahun 1998 yang dirumuskan pada tahun 1998 ini dinilai *out of date* karena perlu beberapa revisi terhadap *das sein* yang terjadi di masyarakat. Seperti halnya tertuang di pasal 5 huruf a dan b. Masih tidak jelas bentuk perlindungan hukum seperti apa yang dimaksud. Karena secara *das sein*

kebanyakan daripada orang yang menyampaikan pendapat besar kemungkinan untuk dijerat balik oleh hukum. Demonstrasi tidak hanya dimaknai sebagai aksi menyampaikan aspirasi saja, namun juga menjadi bentuk kontrol mereka terhadap jalannya roda pemerintahan dan harusnya tidak ada ketakutan dari lembaga eksekutif maupun legislatif. UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 7 huruf a jelas tertuang bahwa pemerintah melindungi hak asasi manusia. Ini justru menjadi problematika utama karena pengawalan penyampaian pendapat sering jauh dari nilai kemanusiaan, perlu ada mekanisme yang jelas terhadap teknis pemerintah untuk mengawal kedaulatan rakyat dalam menyampaikan pendapat.

Akan tetapi, apabila dicermati jauh sebelum mengenai “keadilan sosial” (social justice), bangsa Indonesia sebenarnya telah menancapkan dasar kehidupan berbangsa dan bernegaranya atas dasar keadilan sosial. Dua kali istilah keadilan sosial disebutkan di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, keadilan sosial telah diletakkan menjadi salah satu landasan dasar dari tujuan dan cita negara sekaligus sebagai dasar bernegara yang termaktub pada sila kelima dari Pancasila. Artinya, memang sejak awal the pendiri bangsa mendirikan Indonesia atas pijakan untuk mewujudkan keadilan sosial baik untuk warga negaranya sendiri maupun masyarakat dunia.

Dalam konsepsi Rawls, keadilan sosial tersebut dapat ditegakkan melalui koreksi terhadap pencapaian keadilan dengan cara memperbaiki struktur dasar dari institusi-institusi sosial yang utama, seperti misalnya pengadilan, pasar, dan konstitusi negara. Apabila kita sejajarkan antara prinsip keadilan Rawls dan konstitusi, maka dua prinsip keadilan yang menjadi premis utama dari teori

Rawls juga tertera dalam konstitusi Indonesia, terlebih lagi setelah adanya perubahan UUD 1945 melalui empat tahapan dari 1999 sampai dengan 2002. Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*) tercermin dari adanya ketentuan mengenai hak dan kebebasan warga negara (*constitutional rights and freedoms of citizens*) yang dimuat di dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, diantaranya yaitu Pasal 28E UUD 1945 mengenai kebebasan memeluk agama (*freedom of religion*), kebebasan menyatakan pikiran sesuai hati nurani (*freedom of conscience*), serta kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat (*freedom of assembly and speech*).

Kajian daripada keadilan, kebebasan, dan demokrasi adalah nilai dasar yang harus dianut perumus hukum dan penegak hukum. Berdasarkan, ketentuann UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 15 UU Nomor 9 Tahun 1998 tertuang indikator-indikator secara teknis yang memperbolehkan pemerintah untuk membubarkan aksi penyampai pendapat. Menurut penulis sendiri, revisi di dalam pasal ini sudah masuk kategori *urgent*, karena sejak tahun 1998 undang-undang itu dibuat ada jarak sekitar 20 tahun hingga sampai sekarang. Inilah yang menjadi alasan dasar secara *das sein* banyak ketidaksesuaian pelaksanaan hukum sesuai dengan hukum positif (*das sollen*) yang ada.

Serta di dalam UU Nomor 9 Tahun 1998 Pasal 9, tertuang jelas bahwasanya penyampaian pendapat di muka umum tidak diperbolehkan membawa barang yang membahayakan keselamatan umum. Secara mekanisme aturan hukum yang benar, ini harus dijabarkan secara rinci. Karena penggambaran

membahayakan keselamatan umum ini masih terlalu luas, bagaimana dengan peserta penyampai pendapat yang membawa ban untuk dibakar. Walaupun tidak membahayakan keselamatan umum, tindakan tersebut memicu terganggunya ketertiban umum, dan besar kemungkinan terjadi yang namanya efek domino dan sedikit banyaknya bisa membahayakan keselamatan umum.

Kalau kita lebih menganalisis secara mendalam di dalam konsep keadilan yang ditawarkan oleh Rawls, perlu yang namanya “keadilan ditentukan oleh prinsip moral baik dan buruk” ini berarti baik buruknya suatu peristiwa hukum di masyarakat berpengaruh besar terhadap indikator keadilan daripada undang-undang tersebut.

Secara yuridis di dalam pasal tersebut jelas dituliskan apabila poin di Pasal 6, Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 10 dan Pasal 11 maka sanksi yang bisa diberikan berupa pembubaran. Benar adanya yang terjadi pada beberapa kali aktualisasi kedaulatan rakyat dalam menyampaikan pendapat, di sini terjadi semacam kekosongan hukum. Karena pada pembubaran yang dimaksud, rakyat tidak serta merta langsung menerima konsekuensi daripada hukum yang berlaku. Sehingga kerusuhan tidak dapat dielakkan. Inilah menjadi urgensi pemerintah untuk bisa merevisi undang-undang ini agar mekanisme serta teknis yang ada bisa mencakup hukum secara formil dan materil.

Ambillah pandangan Rawls tentang kebebasan dalam rangka teorinya. Diantara pertimbangan-pertimbangan moral kita yang paling mendasar adalah keyakinan bahwa struktur dasar masyarakat yang mendiskriminasikan manusia

dalam hal kebebasan adalah struktur masyarakat yang tidak adil. Tetapi prinsip utilitarian pun dapat melahirkan pandangan semacam itu. Rawls menyatakan bahwa pandangan kebebasan menurut kaum utilitarian menyimpan asumsi yang meragukan, yaitu asumsi yang menyatakan bahwa setiap orang punya kemampuan dan peluang yang sama untuk melaksanakan kebebasan-kebebasan dasar. Kebebasan bukan lagi nilai yang pada dirinya sendiri harus ada, melainkan cenderung menjadi barang mainan yang dapat didistribusikan. Menurut pandangan utilitarian, jika setiap orang tidak menemukan kepuasan yang sama dalam hal kebebasan-kebebasan dasar, kepentingan dapat dicapai melalui distribusi yang tak sama dalam hal kebebasan dasar. Dengan kata lain, jika kemampuan menikmati kebebasan tidak sama, maka utilitarianisme menuntut distribusi yang tidak sama. Kebebasan orang-orang yang telah “terkutuk” yang memiliki kemampuan rendah untuk menikmati kebebasan dapat dibatasi jika langkah itu menghasilkan manfaat yang lebih besar. Utilitarianisme membenarkan susunan institusional yang secara sistematis kurang memberi keuntungan pada individu-individu, asal demi maksimalisasi keuntungan lain.

Gambaran yang khas dari kondisi yang benar dilukiskan Rawls dengan menggunakan gagasan tradisional tentang kontrak sosial. Dalam gagasan tradisional tersebut prinsip-prinsip organisasi politik dapat dipandang sebagai kondisi dimana orang-orang membuat kontrak sosial. Dan prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat adalah prinsip yang menjelaskan bahwa pribadi-pribadi yang bebas, rasional. Dan menaruh concern pada kepentingan mereka harus menerima situasi persamaan asli sebagaimana dirumuskan dalam istilah “kerja

sana”. Prinsip itu mengatur semua perjanjian selanjutnya, termasuk didalamnya bentuk pemerintahan yang harus didirikan. Gagasan “kontrak sosial” punya beberapa keuntungan.

Ketiga faktor menempatkan kontrak sosial bersifat hipotetis, yaitu memasyarakatkan adanya perjanjian yang pasti ke dalam sederet prinsip-prinsip yang pasti pula. Kemudian hal ini juga meliputi penentuan prinsip-prinsip keadilan mana yang harus dipilih oleh individu-individu rasional. Posisi setiap individu merupakan situasi di mana prinsip-prinsip keadilan berkembang. Sebagai hasil perjanjian untuk kerjasama, prinsip-prinsip keadilan harus bersifat umum, universal dalam penerapan, dapat diuniversalkan, dapat diumumkan, bersifat memutuskan dan menentukan. Sifat tersebut lahir dari imperatif agar struktur dasar masyarakat mendistribusikan secara adil hak-hak, kesejahteraan, pendapatan, otoritas dan kebutuhan dasar lain. Prinsip-prinsip keadilan bersifat umum jika dapat mencakup semua persoalan keadilan sosial yang mungkin muncul. Universal dalam penerapan berarti tuntutan-tuntutannya harus berlaku bagi seluruh anggota masyarakat. Dapat diuniversalkan dalam artian harus menjadi prinsip yang universalitas penerimaannya dapat dikembangkan seluruh warga masyarakat. Seandainya dapat dikembangkan dan membimbing tindakan warga masyarakat, prinsip-prinsip tersebut harus dapat diumumkan dan dimengerti setiap orang. Kemudian karena masalah keadilan muncul dimana individu-individu yang berlainan mengalami konflik atas keuntungan yang dihasilkan oleh kerjasama sosial, prinsip-prinsip keadilan harus bersifat memutuskan, dalam arti menyediakan cara-cara membereskan tuntutan-tuntutan

yang paling bertentangan. Yang terakhir prinsip keadilan harus menjadi prinsip yang menyediakan penentuan hasil bagi perselisihan masalah keadilan.

Demikianlah menurut penulis, UU Nomor 9 Tahun 1998 harus segera direvisi karena mengingat tantangan zaman yang sudah semakin pesat sehingga perlu telaah yang lebih baik dalam pembuatan undang-undang ini, berangkat dari landasan sosiologis, landasan yuridis, dan landasan filosofis.