

## PEMAHAMAN ATAS MULTIPARTAI PERKEMBANGAN MASYARAKAT DAN POLITIK HUKUM<sup>1</sup>

*Oleh: Prof. Dr. Jeane Neltje Saly, S.H.,M.H.*

### A. Pengantar

Multipartai yang merupakan wadah untuk mengeluarkan pendapat setelah reformasi sampai saat ini, bahkan pernah ada di negara kita setelah kemerdekaan, mengalami pasang surut dalam keberadaannya. Ada yang mengatakan multipartai bermanfaat untuk membangun demokrasi dalam kehidupan berbangsa, dan ada yang beranggapan bahwa multipartai belum saatnya dilaksanakan di Indonesia. Para pengamat politik beranggapan bahwa keberadaan partai setelah kemerdekaan tidak dapat menyelesaikan masalah sehingga dibubarkan, bahkan ada pula yang mengatakan bahwa membangun partai-partai adalah kesalahan besar.<sup>2</sup> Dan dari pihak anggota masyarakat kurang berminat memanfaatkan suaranya. Hal itu dapat dilihat dalam pemberitaan di media masa tentang penggunaan hak suara di wilayah Jawa Barat, misalnya Depok dalam rangka pemilihan Gubernur. Wilayah Depok hanya menggunakan suara yang sangat minim dibandingkan dengan jumlah penduduknya.<sup>3</sup>

Sejak reformasi sampai saat ini, dalam jangka waktu 9 (sembilan) tahun, hukum (peraturan perundang-undangan) yang mengatur kegiatan politik mengalami 3 (tiga) kali perubahan. Hal itu disebabkan perkembangan kebutuhan masyarakat menimbulkan keragaman pandangan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (UU No. 2 Tahun 1999 tentang Parpol) hanya berlaku dalam jangka waktu yang singkat, 2 (dua) tahun, diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU No.31 Tahun 2002 tentang Parpol) karena dianggap multipartai yang sederhana lebih efisien dan sehat dalam proses pemilihan umum. Berlakunya UU ini hanya 6

<sup>1</sup> Prof. Dr. Jeane N Saly. Paper berisi kumpulan pandangan Penulis dalam beberapa Artikel dan pemaparan dalam seminar-seminar, baik dengan pihak asing maupun pihak nasional tentang Fungsi Hukum, Politik Hukum, dan Negara Berkembang, Jakarta, 24 April 2008.

<sup>2</sup> Makmur Makka, Demokrasi Pasar, <http://www.xs4all.nl/~peace/pubind/mb/multipart.html>, 14/06/2005, Last Update: 07/07/2005.

<sup>3</sup> Kompas, Sinar Harapan, dan Media elektronik, awal April 2008.

(enam) tahun diganti dengan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik), karena dipandang perlu menampung kebutuhan masyarakat majemuk yang beragam yang menuntut peningkatan peran, fungsi dan tanggung jawab partai politik dalam kehidupan demokrasi secara konstitusional.

Perwujudan tujuan yang ingin dicapai masih mengalami kendala. Asas demokrasi mengeluarkan pendapat/suara ternyata masih belum dipahami oleh masyarakat. Para pengamat politik, antara lain Grafita,<sup>4</sup> mengatakan bahwa belum saatnya prinsip demokrasi diterapkan pada pemilihan umum. Hal ini disebabkan keadaan masyarakat Indonesia yang tidak setara dalam bidang pendidikan, berakibat tidak dapat menilai kompetensi seorang pemimpin yang akan menjadi leader.

## **B. Permasalahan**

1. Bagaimana dinamika hukum partai politik dan pengaruhnya terhadap bidang lain dalam kehidupan berbangsa sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik?
2. Bagaimana pelaksanaan politik hukum dan kendalanya dalam memenuhi kebutuhan multipartai masyarakat Indonesia yang heterogen?

## **C. Pembahasan**

### **1. Dinamika Hukum Partai Politik dan Pengaruhnya Terhadap Bidang lain Dalam Pembangunan Negara**

Para pakar mengatakan, antara lain Bagir Manan,<sup>5</sup> bahwa hukum saling mempengaruhi dalam diri hukum itu sendiri tetapi juga pada bidang-bidang lain di luar hukum. Kegiatan parpol yang ditentukan dalam hukum/peraturan perundang-undangan apabila tidak berjalan sesuai dengan tujuan hukum itu, maka bidang lain di luar hukum akan terpengaruh, baik atau buruknya. Hal itu benar karena hukum bukan hanya aturan (*legal substance*) saja tetapi juga ada aspek lain di luar hukum yang mempengaruhi tujuan dibentuknya hukum

<sup>4</sup> Grafita, Demokrasi, Pernyataan Kehendak Melalui Partai, dan Hak Suara Anggota Masyarakat, Surabaya Post, Surabaya, Maret 2008.

<sup>5</sup> Bagir Manan, Bahan Kuliah Pascasarjana (S3), Universitas Padjadjaran, Bandung, Maret 1999, hlm. 5.

itu dalam perwujudannya. Sebagaimana dikatakan oleh Friedman,<sup>6</sup> masih ada 2 aspek lain, yaitu *legal structur*, dan *legal culture*. Tentunya masih banyak pandangan pakar tentang terwujudnya tujuan hukum, misalnya ditunjang oleh sarana prasarana, mekanisme yang baik, dan sebagainya.

Dalam kaitan dengan kegiatan multipartai yang perlu dibenahi agar tujuan dibentuknya UU parpol dapat terwujud disamping aspek sarana prasarana dan mekanisme pelaksanaannya, adalah *legal culture*, kesadaran akan tujuan hukum (UU parpol) tersebut. Apabila tidak demikian keberadaan partai yang beragam akan mempengaruhi bidang-bidang dan menghambat pembangunan ekonomi.

Hukum yang mengatur kegiatan politik terus berkembang sesuai perkembangan dalam masyarakat yang sangat cepat sebagai akibat arus globalisasi yang melanda kehidupan manusia saat ini. Hal itu terjadi pula dalam pembentukan hukum yang berkaitan dengan kegiatan politik di Indonesia. Dinamika hukum sebagai dasar kegiatan multipartai terus diubah sesuai dengan berkembangnya masyarakat. Sejak Indonesia merdeka pengaturan hukum multipartai terus berkembang sesuai dengan berkembangnya masyarakat. Saat reformasi kegiatan multipartai didasarkan pada pertimbangan untuk menanggapi ditegakkannya hak asasi manusia melalui pembentukan partai politik.

UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang merupakan dasar hukum pelaksanaannya dibentuk sebagai tanggapan atas ketentuan Pasal 28 UUD 1945, yang menentukan hak warga masyarakat untuk berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. UU ini tidak membatasi jumlah partai yang dibentuk oleh rakyat. Melalui partai politik rakyat dapat mewujudkan hak untuk menyatakan pendapat berkaitan dengan arah kehidupan berbangsa dan bernegara. Keragaman pendapat dalam masyarakat melahirkan keinginan untuk membentuk berbagai partai politik sesuai dengan ragam pendapat yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian pada hakekanya negara tidak membatasi jumlah partai politik yang dibentuk oleh rakyat. UU No. 21 Tahun 1999 tentang Partai Politik dianggap tidak dapat menampung perkembangan masyarakat serta perubahan ketatanegaraan, dan oleh karena itu perlu

---

<sup>6</sup> Friedman, Ed Candy, *How to Build Character to Implementation The Law*, Harvard University, Boston Masatchusstets, USA, p. 121.

diperbaharui. Oleh sebab itu UU ini diganti dengan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan 6 (enam) tahun kemudian dibentuk UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Dibentuknya UU ini sebagai akibat perkembangan masyarakat yang majemuk menuntut adanya dasar hukum bagi sarana partisipasi politik masyarakat. Tujuan pembentukannya yaitu untuk mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia dalam menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan. Selanjutnya untuk mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dalam perkembangan masyarakat Indonesia yang majemuk.

UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik belum optimal menampung dinamika masyarakat yang menuntut peran serta politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta tuntutan mewujudkan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan modern. UU ini mengakomodasi beberapa paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia, melalui sejumlah pembaharuan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan partai politik, yang berkaitan dengan demokratisasi secara internal dari partai politik, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik, peningkatan kesetaraan jender dan kepemimpinan partai politik dalam sistem nasional, berbangsa dan bernegara.

Pengaturannya antara lain tentang pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan jender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan partisipasi politik, dan inisiatif warganegara serta meningkatnya kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Atas pertimbangan tersebut, pendidikan politik terus ditingkatkan agar terbangun karakter bangsa yang merupakan watak atau kepribadian bangsa Indonesia yang terbentuk atas dasar kesepahaman bersama terhadap nilai-nilai kebangsaan yang lahir dan tumbuh dalam kehidupan bangsa, antara lain kesadaran kebangsaan, cinta tanah air, kebersamaan, keluhuran budi pekerti dan keiklasan untuk berkorban bagi kepentingan bangsa. Dalam UU ini ditentukan larangan untuk menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran komunisme/Marxisme Leninisme, sebagaimana diamanatkan oleh Tap. MPRS No. XXV/MPRS/1966.

Tap MPRS ini diberlakukan dengan memegang teguh prinsip berkeadilan dan menghormati hukum, demokratik, dan hak asasi manusia.

Tujuan pembentukan undang-undang tersebut adalah untuk menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengemukakan suara sebagai hak

asasi manusia untuk mewujudkan kehidupan berkebangsaan yang kuat dalam negara kesatuan yang merdeka, sesuai dengan isi konstitusi negara, UUD 1945.

Apabila diamati maka ternyata asas demokrasi yang diterapkan dalam pelaksanaan multipartai belum dapat dilakukan sebagai akibat kurangnya pendidikan berpartai dan berlapisnya taraf pendidikan anggota masyarakat. Sesuai dengan hasil pengkajian beberapa pengamat politik, antara lain Rauf,<sup>7</sup> mengemukakan bahwa banyaknya partai menimbulkan masalah baru bagi pemerintah. Keadaan itu terjadi sejak kemerdekaan sampai saat ini.

Saat pemerintahan setelah kemerdekaan dianggap banyaknya partai hanya menimbulkan kesulitan dan mengganggu ketenangan masyarakat. Partai-partai saling melakukan perlawanan dan tidak bisa menyelesaikan masalah, maka saat itu diadakan kampanye untuk “menguburkan partai-partai”. Tantangan yang dihadapi adalah anggapan bahwa dengan dibubarkannya partai-partai maka terkuburlah demokrasi, demikian pandangan sebagian besar tokoh politik yang tidak menginginkan hapusnya multipartai,

Salah satu kelemahan utama partai politik setelah masa reformasi, adalah tidak berperan secara optimal sebagaimana fungsinya sebagai partai. Partai politik hanya semata-mata muncul kurang lebih menjadi “perantara” bagi para elite partai atau siapa saja untuk menduduki kekuasaan. Hal ini bisa terjadi,<sup>8</sup> karena kesalahan lahir. Ketika pemerintahan Orde Baru “lengser keprabon” dan menyerahkan jabatannya kepada Wapres pada saat itu (tahun 1998), sesuai ketentuan UUD 1945, sejumlah tokoh, termasuk tokoh partai mendesak untuk menyelenggarakan pemilu dalam waktu paling lama tiga bulan. Hal itu ditolak Kepala Negara dengan pertimbangan belum adanya UU politik baru yang merubah sistem kepartaian, dan yang akan berkuasa kembali adalah kekuatan politik lama yakni partai yang besar, karena orpol inilah yang sekarang memiliki infrastruktur partai yang kuat. Diperlukan waktu minimal persiapan satu tahun.

Setahun kemudian sesuai perkiraan, terbentuklah UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. UU ini memberi kebebasan berdirinya partai baru, dan tidak melarang jumlahnya, namun sangat disayangkan karena pada umumnya

---

<sup>7</sup> Rauf Andika, Pendidikan Politik dan Demokrasi Dalam Mengeluarkan Suara, Surabaya Pagi, Surabaya, Desember 2007, hlm. 3.

<sup>8</sup> A.Makmur Makka, Op.cit., hlm.1.

partai yang berdiri orientasinya hanya kekuasaan. Bagaimana dengan segera mengganti presiden yang dikatakannya “transisi” dan “*statusquo*”, kemudian menduduki kursi kepresidenan dan membagi-bagi jabatan menteri-menteri. Para pengamat politik, antara lain Lukiman,<sup>9</sup> mengatakan bahwa partai-partai didirikan hanya untuk memenuhi syarat administratif belaka, “*platform*” partai yang muluk-muluk hanya selesai di atas kertas. Terkabul, ketika para pimpinan partai itu akhirnya bisa berkuasa dan menduduki jabatan penting, maka selesailah tugas partai itu.

Partai yang dibentuk setelah reformasi itu pada umumnya kurang optimal melakukan lagi konsolidasi internal yang ketat. Hal itu diindikasikan dengan hasil muktamar, kongres, yang dinonjolkan adalah hanya perebutan jadi pimpinan partai, bahkan kalau perlu lahir pengurus kembar. Jarang partai yang melakukan fungsi pendidikan politik pada kader - jika memiliki kader. Tidak ada “*political socialization*”, atau memelihara konsensus dalam masyarakat mengenai program dan cita-cita partai yang mungkin sedang berkuasa. Bandingkan partai-partai yang didirikan sebelum pemilu 1955. Partai-partai dibentuk dengan kohesi berbagai ideologi dan agama yang jelas dan solid, seperti islam, nasionalis, sosialis, komunis, katholik, kristen serta dipimpin oleh tokoh yang kharismatik yang sudah biasa dalam gerakan politik sebelum Indonesia merdeka.

Saat ini, menurut Embong Pranata,<sup>10</sup> kegiatan partai yang menonjol dan sangat dominan, hanyalah fungsi partai sebagai “*mobilization of voters*”, baik menghadapi pemilu nasional yang lalu maupun dalam pilkada gubernur dan kepala daerah. Ini setali tiga uang, urusan kekuasaan lagi. Dalam pilkada, bahkan partai seperti kehilangan inisiatif. Yang muncul pertama kali adalah inisiatif para calon, partai kemudian dikendalikan oleh para calon yang punya uang dan punya kharisma. Partai hanya memberikan stempel dan legitimasi yang bukan tidak mungkin melalui tawar-menawar materi. Itulah sebabnya banyak muncul calon ganda dari satu partai, atau calon yang sebenarnya tidak terpuji dalam masyarakat, melenggang jadi calon.

<sup>9</sup> Surabaya Pos, Keberadaan Partai, dan Manfaatnya Bagi Pendidikan Politik, Surabaya, 20 Oktober 2006, hlm. 3.

<sup>10</sup> Embong Pranata, Surabaya Pagi, Fungsi Partai Dalam Membangun Bangsa dan Pelaksanaan Asas Demokrasi Berdasarkan UUD 45, Surabaya, Februari 2008, hlm. 3.

Pandangan masyarakat di atas menunjukkan bagaimana kegiatan partai politik yang belum secara optimal melakukan aktivitas untuk mencapai tujuan yang diinginkan untuk membangun bangsa dan negara. Hukum cukup memadai, namun aspek karakter para elit perlu dibangun (*character building*) untuk memahami keberadaan masyarakat yang heterogen dan bukan memanfaatkannya dan akan berakibat tidak kondusifnya bagi lancarnya perekonomian nasional.

Akibat dari keadaan ini akan mempengaruhi aspek lain yang ada, seperti terhambatnya pembangunan di segala bidang, terutama bidang ekonomi. Investor akan kurang berminat menanamkan modalnya di Indonesia. Padahal di era globalisasi saat ini, investasi ke luar dan yang datang di suatu negara sudah dihilangkan hambatannya melalui prinsip persamaan perlakuan (*Artikel III WTO*). Bahwa investor asing diperlakukan sama dengan investor domestik. Dan tentunya akan mempengaruhi peningkatan ekonomi nasional, baik melalui *transfer of technology*, penyerapan tenaga kerja, manajemen, dan sumber daya manusia.

Selain itu keadaan tersebut menimbulkan keengganan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam berpartai. Padahal dalam kegiatan politik yang berasaskan demokrasi, semua memiliki peluang masuk dalam parpol termasuk para investor domestik. Namun saat ini konglomerat merasa kurang berminat karena keberadaan parpol yang masih perlu dibenahi. Kurang berminatnya pelaku ekonomi termasuk konglomerat tidak tertarik menggunakan peluang itu dapat dilihat dalam pernyataan-pernyataannya dalam media-media masa dan elektronik.

Pelaku ekonomi sebagai salah satu aspek penunjang ekonomi nasional tidak akan ambil pusing dengan siapa yang akan menjadi pemimpin, Yang penting adalah terciptanya suasana politik dalam membangun bangsa ini secara aman dan damai. Hal itu dapat dilihat dalam pandangan yang dikutip dari Retno Yulianti,<sup>11</sup> tentang adanya beberapa hal dalam pernyataan juru bicara konglomerat. Konglomerat Indonesia tidak akan ambil pusing terhadap perubahan kepemimpinan nasional (presiden), siapapun yang menggantikan

---

<sup>11</sup> Retno Yulianti, Multi Partai Adalah Jalan Keluar Demokratis Bagi Politik Indonesia, <http://www.xs4all.nl/~peace/pubind/mb/multipar.html>, Jakarta, 10 April 2008.

atau menjadi presiden tidak menjadi masalah sejauh dapat menjamin stabilitas ekonomi Indonesia.<sup>12</sup> Pimpinan nasional harus dapat menjaga keamanan konglomerat, untuk mengembangkan modalnya. Kaum konglomerat memilih menjadi penonton saja dan tidak akan aktif dalam politik Indonesia.

Kaum konglomerat tersebut tidak akan melarikan diri ke luar negeri jika ada krisis, karena semua modal mereka ada di dalam negeri dan tidak mungkin dilarikan keluar negeri. Berdasarkan pernyataan itu dapat digambarkan bahwa kaum kapitalis akan tetap menjauhi (*keep distance*) politik, seakan-akan kepentingan mereka (yang bersangkutan keamanan modal) diserahkan begitu saja pada politisi.

Padahal dalam prakteknya merekalah yang paling banyak terlibat terhadap kebijakan politik negara selama ini, dari soal perampasan tanah rakyat, penyogokan birokrasi, sistem pengupahan dan kesejahteraan kaum buruh, manuver terhadap partai-partai politik, sistem keamanan nasional (dari soal penyelundupan kayu, miras sampai ekstasi), eksistensi kapital dan pemilikinya yang tidak akan kemana-mana jika ada krisis. Padahal sudah juga menjadi rahasia umum bahwa kaum kapitalis secara diam-diam melempar modalnya dalam bentuk investasi di luar negeri jauh-jauh hari sebelumnya. Seperti yang dikemukakan oleh Intelektual dalam Media Indonesia (10 November 1996) juga. Keadaan tersebut perlu dibenahi agar tidak terjadi sebagaimana di negara-negara lain seperti Uni Soviet. Dari keadaan disintegrasi akibat permainan politik akan mempengaruhi disintegrasi bangsa.

Dari pengalaman Soviet Union, menunjukkan bahwa kontradiksi di dalam negeri, akan mengundang kepentingan Luar Negeri, dalam hal ini Kapitalis negara-negara maju, seperti Amerika dan Kapitalis Eropah Barat untuk mempercepat proses krisis dan memenangkannya. Setelah rezim Gorby (dan slogan glasnost perestroikanya) jatuh maka penggantinya adalah seorang yeltzin yang melempangkan jalan kapitalisme untuk menjarah setiap republik ex Soviet Union, yang sudah terpecah sehingga mudah untuk dikuasai. Sebenarnya pengalaman bangsa ini juga sudah cukup banyak. Taktik persekutuan dagang VOC, untuk memecah belah dan mengadu domba agar dapat menguasai baik bidang ekonomi, politik, dan kebudayaan. Masa tahun kolonial tersebut

<sup>12</sup> Media Indonesia, Minggu, 10 November 1996, hlm. 3.

mewariskan kebodohan, minder, irasionalitas, mental budak dan ketakutan untuk mengeluarkan suara, karena terlalu sering dipecah belah dan diadu domba oleh tuan-tuan pedagang dari negeri Belanda.

Hukum yang mengatur kegiatan multipartai yang bertujuan membangun demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaannya tidak semudah yang dibayangkan. Kebutuhan aneka ragam dari rakyat yang berasal dari latar belakang yang berbeda baik budaya, agama, maupun adat istiadat serta tingkat pendidikan akan beradu secara fair dan demokratis, dan akan menghasilkan pemerintahan yang semakin lama semakin baik, karena akan menunjuk pemimpin yang mewakili semua aspirasi dan kepentingan mayoritas rakyat. Multipartai akan mengangkat kepentingan setiap daerah. Karena desentralisasi ekonomi dan politik akan menemui jalan yang mudah, sehingga justru menjamin keutuhan kesatuan dan persatuan bangsa. Setiap sektor sosial, aliran dan keyakinan masyarakat akan diperjuangkan lewat partai partai di Dewan Perwakilan Rakyat. Negara hanyalah alat untuk melayani masyarakat dan untuk kepentingan rakyat.

Hukum yang menjadi dasar berpolitik seyogyanya menampung kebutuhan masyarakat Indonesia yang heterogen. Politik hukum yang diprogramkan dalam pembangunan perlu memperhatikan perkembangan masyarakat yang semakin cepat dengan meningkatnya media komunikasi melalui elektronik. Disamping aturan juga penegakannya perlu dioptimalkan dalam kehidupan berbangsa kita demi mencegah disintegrasi bangsa.

## **2. Pengertian Hukum, Politik Hukum dan Perkembangan Masyarakat**

Pada umumnya, hukum dipandang oleh masyarakat saat ini sebagai peraturan, atau undang-undang. Dan masyarakat melihat hukum sebagai gambaran pemenuhan kebutuhan mereka dalam melakukan hubungannya dengan anggota masyarakat lainnya, serta patokan pelaksanaan keadilan oleh penguasa. Pandangan ini sebagian benar, karena hukum yang tidak mengandung aturan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di tempat hukum tersebut berlaku, dipandang tidak efektif. Namun demikian, hukum tidak sekedar undang-undang atau peraturan tertulis.

Para ahli hukum berpandangan bahwa hukum tidak hanya peraturan tertulis, tetapi juga peraturan tidak tertulis (kebiasaan yang mengikat anggota masyarakat tersebut).

Pandangan ahli hukum ini dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut, yaitu sistem hukum kontinental, dan hukum dasar negara yang tidak mengabaikan keberadaan kebiasaan yang hidup dan mengikat anggota masyarakat.

Lain dengan pandangan penganut hukum murni bahwa hakekat hukum dapat dipahami apabila hukum dianggap sebagai seperangkat peraturan, dalam satu kesatuan yang berisi tata kehidupan manusia. Hal itu berarti bahwa teori hukum murni berusaha mencapai hasil-hasilnya semata-mata pada hukum positif. Austin,<sup>13</sup> mengatakan bahwa hukum sebagai peraturan yang dibuat oleh penguasa bertujuan mengatur tingkah laku manusia.

Padahal hukum tidak saja peraturan yang mengatur kegiatan manusia dan pergaulannya, baik tertulis maupun tidak tertulis, tetapi juga prinsip-prinsip hukum, prosedur hukum, lembaga-lembaga hukum yang terkait dengan peradilan, dan tindakan administrasi hukum, dan sebagainya.<sup>14</sup>

Roscoe Pound,<sup>15</sup> mengemukakan bahwa hukum mengandung banyak aspek, baik aturan tertulis, maupun etika kehidupan, mencakup kesusilaan, keagamaan, petunjuk moral, mekanisme berpolitik, adat istiadat pada umumnya, dan pengawasan sosial sebagai suatu keseluruhan. Pengertian hukum semacam

---

<sup>13</sup> John Austin, *The Pure Theoy of Law and Analytical Jurisprudence*, Harv .L Lev, USA, 1942. hlm. 44-70.

<sup>14</sup> Bahkan pakar hukum senior,<sup>14</sup> mengatakan bahwa hukum:

“memiliki banyak aspek, terdiri dari jauh lebih banyak komponen atau unsur yang lain, seperti filsafat hukum, sumber hukum, kaedah hukum, yurisprudensi, hukum kebiasaan, penegakan hukum, pelayanan hukum, profesi hukum, lembaga hukum, pranata hukum, prosedur dan mekanisme hukum, hukum acara, pendidikan hukum, penelitian hukum, perilaku hukum masyarakat maupun pejabat hukum, atau perilaku profesi hukum, kesadaran hukum, dan sebagainya. Aspek-aspek di atas saling terkait dalam satu sistem untuk melaksanakan fungsi hukum, sesuai dengan kebutuhan di mana hukum itu diberlakukan”. Berdasarkan uraian di atas, maka terlihat bahwa hukum dipandang sebagai aturan yang berkaitan satu dengan lainnya secara konsisten termasuk mekanisme dan prosedurnya, dan kebiasaan yang mengikat. Hal tersebut berbeda dengan pandangan ahli hukum Amerika,<sup>14</sup> yang melihat hukum pada pandangan hakim di pengadilan/keputusan di Pengadilan, dan peranannya sebagai lembaga hukum. Keputusan pengadilan merupakan peraturan yang dapat diikuti oleh hakim berikutnya. Hal ini sesuai dengan pandangan,<sup>14</sup> hukum Amerika yang mengatakan bahwa: *Law is what the courts will do in fact*. Pandangan ahli hukum Belanda,<sup>14</sup> menekankan pada kehendak pemerintah yang harus dituruti. Dan apabila tidak dikenakan sanksi. Hukum dalam kaitan ini berfungsi sebagai mengatur kehendak pemerintah, sekaligus penegakannya.

<sup>15</sup> Roscoe Pound, *The Task of Law*, Franklin and Marshal College, Lancaster, Pennsylvania, USA, 1946, Terj. Muh. Radjab, Bhrata, Jakarta, 1965, p.35.

ini dikenal pada abad pertengahan, tatkala kontrol sosial,<sup>16</sup> yaitu kesadaran bersama sebagai manusia yang dibatasi oleh kekuatan yang sepadan bagi intensitas (keadaan tingkatan, atau ukuran intensinya) untuk bertindak laku dalam cara-cara tertentu tanpa memandang secara berlebih-lebihan kepentingan sendiri dengan lingkungan sekelilingnya — belum mengenal diferensiasi—yaitu proses pembedaan hak dan kewajiban warga masyarakat berdasarkan usia, jenis kelamin —ketika hanya satu istilah harus mencakup artian peraturan tertulis dan etika serta kebiasaan pada umumnya, kehidupan dalam masyarakat yang berorganisasi politik di dalam negara-negara kota, adat pada umumnya, dan pengawasan sosial, sebagai suatu keseluruhan.

Pada akhir zaman pertengahan, hukum Romawi dipahami sebagai titah Raja yang diundangkan, bersifat mengikat (*Codex Theodosius* atau Peraturan perundang-undangan Kaisar Justinianus)-yang diajarkan di universitas-universitas. Plato, pada abad 4 SM, mengatakan bahwa negara yang ideal hukum tidak dibutuhkan, karena keadilan yang berlaku sudah terdapat dalam titah raja yang juga sebagai filosof.<sup>17</sup> Hukum dianggapnya merupakan pencerminan akal manusia yang paling sempurna dalam kehidupan bernegara sehingga dapat diartikan sama dengan ilmu pengetahuan yang dijadikan patokan bukanlah peraturan yang diundangkan, tetapi gagasan tentang urutan sebab akibat, berdasarkan observasi.<sup>18</sup>

Dinamika hukum terus berkembang sesuai dengan berkembangnya pergaulan masyarakat. Oleh karena itu hukum harus bersifat mengayomi, mengandung asas-asas yang dijadikan rambu-rambu dalam menentukan

---

<sup>16</sup> Kontrol sosial diartikan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 523, sebagai kesadaran bersama sebagai manusia yang dibatasi oleh kekuatan yang sepadan bagi intensitas (keadaan tingkatan, atau ukuran intensinya) untuk bertindak laku dalam cara-cara tertentu tanpa memandang secara berlebih-lebihan kepentingan sendiri dengan lingkungan sekelilingnya. Belum mengenal diferensiasi (proses pembedaan hak dan kewajiban warga masyarakat berdasarkan usia, jenis kelamin).

<sup>17</sup> Encyclopaedia Britannica, Britanica Inc. USA, hlm. 716.

<sup>18</sup> Roscoe Pound, Op.cit., hlm. 37 Ahli filsafat positivis memikirkan tentang hakekat, seperti di dalam hukum yang mirip dengan hukum fisika, dan ilmu bintang, yang dapat diketemukan dengan observasi dan dibuktikan kebenarannya dengan observasi lebih lanjut yang terkait dengan perkembangan sosial dan terletak pada dasar-dasar ilmu kemasyarakatan. Jadi dalam ilmu-ilmu kemasyarakatan terdapat hukum.

Oleh karena itu ada pandangan bahwa hukum dipengaruhi ilmu-ilmu lain diluar hukum itu. Hukum yang adalah gagasan tentang aturan, mengandung apa yang benar yang ditegakkan oleh penguasa, yang mengatur kehidupan manusia, diundangkan dalam bentuk tulisan para ahli hukum tersebut, kemudian pada abad ke 17 mengandung hak yang dilindungi hukum, disahkan oleh Raja.

keputusan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.<sup>19</sup>

Roscoe Pound,<sup>20</sup> selanjutnya mengatakan bahwa pada abad akhir abad ke 17 memasuki abad ke 18 pemikiran ahli hukum semakin bergeser pada pemikiran bahwa ketertiban hukum dianggap bertujuan memelihara itikad baik, dan kesusilaan. Apa yang dibenarkan dalam kaidah kesusilaan dibenarkan dalam hukum. Pada Abad ke 19 hukum berfungsi untuk menciptakan ketertiban agar hak pribadi dilindungi sebebaskan-bebasnya, dan oleh karenanya undang-undang sangat dibutuhkan.

Abad ke 20 memasuki abad ke 21 menampilkan pemikiran para ahli hukum yang mengatakan dibutuhkan ketertiban politik, dan ketertiban hukum yang berkeadilan. Ketertiban politik mengatur bagaimana pemerintah mengimplementasikan rencananya dalam melaksanakan pemerintahan dengan menampung kebutuhan masyarakat yang kompleks. Ketertiban hukum menentukan bagaimana hukum memfungsikan dirinya agar niat pemerintah tercapai (misalnya dalam melaksanakan pembangunan) dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di mana hukum diberlakukan. Hukum di Indonesia sebagaimana di negara-negara lain yang bekas dijajah tidak hanya satu tetapi beberapa sistem hukum.<sup>21</sup> Hal ini sesuai dengan pandangan yang dikemukakan

<sup>19</sup> Ibid, Encyclopedia. Menurut pengertian ini, hukum yang berwibawa adalah sekumpulan penuntun yang berwibawa atau dasar-dasar kebijakan, yang dikembangkan dan ditetapkan melalui teknik penyusunan yang baik dengan tujuan yang jelas yaitu mencapai ketertiban.

Dalam mencapai hukum yang otoritatif/berwenang memerintah atau berwibawa ini dicapai melalui tahapan, dimulai dengan hukum untuk memelihara perdamaian, dengan cara menerapkan keadilan melalui ganti rugi. Hukum semacam ini mengandung kaidah atau norma yang menentukan akibat hukum tertentu dan terperinci bagi suatu keadaan atau situasi tertentu yang berkenaan dengan fakta, yang dilaksanakan dengan menggunakan pemikiran secara rasional oleh para ahli hukum dalam pelaksanaannya dengan dipagari asas-asas.

Hukum terus berkembang seiring dengan berkembangnya masyarakat yang diindikasikan dengan bervariasinya pemanfaatan sarana untuk memenuhi kebutuhan manusia. Dengan demikian diharapkan hukum dapat memfungsikan dirinya agar tidak tertinggal dari perkembangan sekelilingnya. Disamping itu tantangan semakin bertambah dengan rumitnya ketertiban ekonomi. Hukum harus menampilkan diri dapat menampung permasalahan yang terjadi. Hukum tidak hanya berfungsi sebagai aturan tingkah laku antar anggota masyarakat, tetapi juga tingkah laku perusahaan.

Keinginan manusia berkembang terus, pemikiran meningkat sehingga mulai memikirkan bahwa hukum, disamping mengandung aturan tingkah laku manusia, mengandung asas untuk menjadi pedoman dalam menafsirkan hukum. Kontrol sosial difungsikan, tidak sebagaimana pada abad pertengahan sebelum Masehi. Hal ini dibutuhkan untuk memenuhi tujuan hukum tentang bagaimana anggota masyarakat memandangnya untuk memenuhi kebutuhan mereka.

<sup>20</sup> Roscoe Pound, *Op.cit.*, hlm. 53.

<sup>21</sup> Kenichi Ohmae, *Government in The Post-National Era*, Wharton School Publishing, Wharton University, Pennsylvania, 2002, p. 121.

ahli hukum,<sup>22</sup> bahwa hukum dikatakan efektif apabila memenuhi kebutuhan pelaksanaan pembangunan yang diartikan,<sup>23</sup> sebagai tindakan merombak, memperbaiki atau menghapuskan.

### **3. Politik Hukum dan Perkembangan serta Susunan Masyarakat**

Politik hukum adalah salah satu dari tiga aspek kerangka kajian hukum, selain Filsafat hukum, dan Ilmu hukum, yang mempunyai kekuatan saling tarik menarik. Filsafat hukum lebih banyak meramu ide-ide tentang hukum, dan diolah oleh ilmu hukum. Politik hukum lebih banyak mengarah pada perumusan konkrit tentang apa dan bagaimana seharusnya hukum yang akan datang akan dibentuk dan dirumuskan agar memenuhi kebutuhan masyarakat dan tujuan pemerintah dalam program-programnya untuk mensejahterakan rakyat.

Keberadaan hukum menuntut adanya persyaratan yang merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi sesuai dengan hakekat hukum dasar dalam negara tersebut. Agar hukum yang akan dibentuk ditaati dan memberi keamanan bagi masyarakat Indonesia, maka hukum tersebut hendaknya mengandung pesan yang tergambar dalam pembukaan UUD 45, yaitu bagaimana agar rakyat Indonesia dapat melaksanakan kehidupan yang bebas sebagai suatu bangsa yang merdeka. Hal itu menuntut adanya persyaratan, baik yang terkait dengan perangkat hukum/peraturan perundang-undangan, maupun sistem hubungan sosial dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai aspek kehidupan, termasuk berinteraksi dengan dunia luar.

Konsepsi umum mengatakan bahwa hukum, khususnya peraturan perundang-undangan (tertulis), adalah produk politik. Bukan saja oleh lembaga-lembaga politik seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, atau Presiden, tetapi peraturan perundang-undangan pada dasarnya akan mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh dalam negara yang bersangkutan. Pikiran politik dan kebijaksanaan politik yang berpengaruh tersebut dapat bersumber dari ideologi tertentu, kepentingan tertentu (seperti kepentingan para konglomerat), atau tekanan-

---

<sup>22</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta hlm. 7.

<sup>23</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Dan Pembaharuan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, BinaCipta, Bandung, 1978, hlm. 7.

tekanan sosial yang kuat dari masyarakat.<sup>24</sup>

Pada umumnya doktrin yang dianut suatu negara akan mempengaruhi politik hukum negara tersebut. Doktrin sosialisme akan mempengaruhi politik hukum negara yang menganutnya, dan tentunya berbeda dengan politik hukum negara yang didasarkan doktrin kapitalisme. Hukum yang dibentuk akan berbeda, misalnya saja negara penganut doktrin sosialisme, hukum di bidang ekonomi di negara tersebut akan menerapkan dalam ketentuannya pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk mempengaruhi kegiatan ekonomi. Demikian pula hukum di bidang ekonomi pada negara penganut doktrin kapitalisme akan banyak mengandung ketentuan mengenai ekonomi pasar. Di bidang politik di negara tersebut akan dipengaruhi oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat.

Di negara yang memegang prinsip demokrasi akan berbeda pelaksanaannya. Kemandirian rakyat akan diperhatikan, dan pemerintah berperan mengkoordinasikannya. Namun demikian secara seutuhnya prinsip itu akan dilakukan di negara-negara maju yang sifat masyarakatnya homogen, tidak sebagaimana di Indonesia yang masih bersifat heterogen (keanekaragaman), dan keadaan ini biasa terjadi di negara berkembang akibat penjajahan.

Disamping itu dengan semakin tipisnya batas teritorial negara-negara di dunia, maka dasar pembentukan hukum pun ikut terpengaruh. Pelaksanaan hukum dari negara-negara yang melakukan hubungan perdagangan akan mempengaruhi sistem hukum masing-masing negara tersebut, bergantung dari obyek-obyek yang diatur. Saat ini,<sup>25</sup> tidak tepat lagi untuk membedakan secara tajam antara 'serba negara' dan 'serba pasar', karena bagi kebanyakan negara, pendekatan yang serba ideologis sudah berangsur-angsur ditinggalkan, dan yang dipakai sebagai patokan adalah ideologis negara untuk melindungi rakyat dan membuka diri menerima prinsip dari belahan dunia luar yang dikombinasikan.

Di bidang politik dengan cara multipartai politik hukumnya adalah menunjang pelaksanaan hak anggota masyarakat dalam menentukan haknya

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, Pembinaan Hukum, Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 tahun Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H.,LL.M, Unpad Prss, Bandung, 1999 hlm. 231.

<sup>25</sup> Bagir Manan, Op.cit., hlm. 232.

dan juga tunduk pada kewajibannya yaitu mewujudkan cita-cita dalam kehidupan berbangsa dalam keberadaan masyarakat Indonesia yang beragam sangat rentan terhadap disintegrasi bangsa. Oleh karena itu dalam menentukan politik hukum unsur-unsur ini perlu diperhatikan, misalnya bagaimana pengaturannya terhadap rakyat yang tingkat pendidikannya rendah (yang lebih banyak jumlahnya di daerah-daerah) dalam memanfaatkan peluang mengeluarkan suara agar tidak dijadikan komoditas oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk kepentingannya dalam mencari kekuasaan.

#### **D. Penutup**

##### **1. Kesimpulan**

- a Pengaturan hukum yang menjadi patokan pelaksanaan Parpol dalam kehidupan berbangsa terus berubah sesuai perkembangan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin beragam, terakhir ditampung dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- b Politik hukum dalam memenuhi pelaksanaan multipartai masyarakat Indonesia yang heterogen dilakukan dengan memperhatikan keadilan terhadap rakyat, antara lain memperhatikan keberadaan masyarakat baik terhadap budaya, agama, dan adat istiadat yang berbeda.

##### **2. Saran**

- a Seyogyanya pelaksanaan kegiatan partai politik disamping melakukan pemahaman dan usaha mencapai tujuan memajukan dan mempersatukan bangsa, juga memperhatikan pendidikan berpolitik dan pendidikan dalam mempersiapkan anggota untuk menjadi pemimpin.
- b Untuk mencapai efektivitas pelaksanaan prinsip demokrasi berpolitik dalam masyarakat yang heterogen, juga hendaknya memperhatikan hak masyarakat yang tingkatan pendidikannya masih rendah dan sering dimanfaatkan untuk kepentingan partai, melalui sosialisasi dan praktek pelaksanaannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, Pembinaan Hukum, Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 tahun Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja,SH,LL.M, Unpad Prss, Bandung, 1999.
- Bahan Kuliah Pascasarjana (S3), Universitas Padjadjaran, Bandung, Maret 1999.
- Embong Pranata, Surabaya Pagi, Fungsi Partai Dalam Membangun Bangsa Dan Pelaksanaan Asas Demokrasi Berdasarkan UUD 45, Surabaya, Februari 2008.
- Encyclopaedia Britannica, Britanica Inc. USA.
- Friedman, Ed Candy, *How to Build Character to Implementation The Law*, Harvard University, Boston Masachusetts, USA.
- Grafita, Demokrasi, Pernyataan Kehendak Melalui Partai, Dan Hak Suara Anggota Masyarakat, Surabaya Post, Surabaya, Maret 2008.
- John Austin, *The Pure Theoy of Law and Analytical Jurisprudence*, Harv .L Lev, USA, 1942.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Kenichi Ohmae, *Government in The Post –National Era*, Whaton Scool Publishing, Wharton University, Pensylvania, 2002, p. 121.
- Makmur Makka, Demokrasi Pasar, <http://www.xs4all.nl/~peace/pubind/mb/multipar.html>, 14/06/2005, Last Update: 07/07/2005.
- Media Indonesia, Minggu, 10 November 1996.
- Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional, Bandung, BinaCipta hlm. 7.
- Pembinaan Dan Pembaharuan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, BinaCipta, Bandung, 1978.
- Rauf Andika, Pendidikan Politik Dan Demokrasi Dalam Mengeluarkan Suara, Surabaya Pagi, Surabaya, Desember 2007, hlm. 3.
- Retno Yulianti, Multi Partai Adalah Jalan Keluar Demokratis Bagi Politik Indonesia, <http://www.xs4all.nl/~peace/pubind/mb/multipar.html>, Jakarta, 10 April 2008.
- Roscoe Pound, *The Task of Law, Franklin and Marshal College*, Lancaster, Pennsylvania, USA, 1946, Terj. Muh. Radjab, Bhrata, Jakarta, 1965.