

## **MENDORONG REFORMASI PARLEMEN MELALUI KEKUATAN CIVIL SOCIETY DI INDONESIA**

*Sandy Pratama*<sup>1</sup>  
*Arief Hidayat*<sup>2</sup>  
*Putri Aisyah*<sup>3</sup>

### **Abstrak**

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan telaah kritis terhadap reposisi pelembagaan oposisi di parlemen berikut penguatan fungsi kontrol terhadap parlemen itu sendiri oleh masyarakat sipil. Dinamika sistem politik pasca orde baru mendesak terciptanya tatanan mekanisme checks and balances yang mampu mengakomodir peliknya persoalan tata kelola kebijakan publik dalam sistem presidensial dengan parlemen multi parpol ini. Tulisan ini dengan studi deskriptif analitis. Sumber data diperoleh dari referensi tentang partai politik dan pemilu serta relasi kuasa antar kekuatan politik. Tulisan ini mengambil setting celah parlemen yang membutuhkan kehadiran lembaga kontrol terhadap fungsi penyeimbang kekuasaan eksekutif sebagai konsekuensi dari pengejawantahan kewenangan yang cenderung dilematis. Penulis menyimpulkan bahwa jejaring masyarakat sipil dapat menjadi alternatif dominan untuk menjalankan peran pengawasan terhadap kinerja legislatif di parlemen. Ketika eksekutif secara konstitusional tak terlalu mampu mengimbangi fungsi pengawasan parlemen, maka reposisi organisasi masyarakat sipil yang dianggap sebagai representasi utuh dan ideal dari kepentingan masyarakat banyak, menjadi pilihan terbaik untuk meredam menguatnya demokrasi kolusif. Sinkronisasi regulasi, niat baik dari partai politik, peran control masyarakat civil, dan sinergisasi cara pandang terhadap konsekuensi sistem multipartai yang tumbuh menjadi dasar demokratisasi yang lebih maju.

**Kata Kunci:** *oposisi, kontrol masyarakat sipil, multipartai, check and balances*

### **Abstract**

*This paper aims to provide a critical review of the repositioning of the institutionalization of opposition in parliament and strengthening the function of control of parliament itself by civil society. The dynamics of the new post-order political system urges the creation of a system of checks and balances that is capable of accommodating the complicated issue of public policy governance in presidential systems with this multi-party parliament. This paper is a descriptive analytical study. Data sources were obtained from references about political parties and elections and power relations between political forces. This paper takes the setting of a parliamentary loophole that requires the presence of a control body on the balancing function of executive power as a consequence of the manifestation of authority that tends to be dilemmatic. The author concludes that the network of civil society can be the dominant alternative to carrying out a supervisory role on legislative performance in parliament. When executives are constitutionally unable to adequately compensate for the function of parliamentary oversight, repositioning of civil society organizations that are considered as a complete and ideal representation of the interests of many people is the best choice to reduce the strengthening of collusive democracy. Synchronization of regulations, good intentions of political parties, the role of control of civil society, and the synergy of the perspective on the consequences of multiparty systems that grow into the basis of more advanced democratization.*

<sup>1</sup> Jurusan Ilmu Politik, Universitas Bangka Belitung  
Email: [sandy\\_djarib@yahoo.co.id](mailto:sandy_djarib@yahoo.co.id)

<sup>2</sup> Departemen Politik dan Pemerintahan, Universitas Gajah Mada

<sup>3</sup> Jurusan Ilmu Politik, Universitas Bangka Belitung

**Keywords:** *oppositon, civil society controlling, multi-party, check and balances*

## PENDAHULUAN

Kebebasan yang muncul dalam sistem demokrasi menuntut hadirnya elemen di luar negara untuk berperan serta aktif dalam memunculkan isu-isu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Salah satu lembaga yang eksis dan menjadi pilar demokrasi adalah entitas parlemen. Dalam prakteknya parlemen yang merupakan representasi dari wakil rakyat, berubah menjadi seolah mewakili kelompok kepentingan atau bahkan partai tertentu. Kuatnya persoalan ini memunculkan kritik pedas bagi institusi parlemen yang jauh dari aspirasi rakyat (konstituennya). Oleh sebab itulah, komunitas masyarakat sipil (*civil society*) dituntut untuk dapat mengembalikan marwah parlemen ke jalan yang benar sesuai dengan fungsi asal dan juga cita-cita keberadaannya.

Dalam kacamata sejarah, entitas *civil society* memang tidak akan terlepas dari ide tentang demokrasi. Fenomena ini bahkan dapat dilacak sejak karya klasik Aristoteles berjudul *Politics*. Dalam buku ini, Aristoteles membahas mengenai *koinonia politike* sebagai konsep awal dari masyarakat warga. *Koionionia politike* dalam perjalanannya diterjemahkan sebagai *politica communicatio, communitas politica, civilis communitas, societas civilis* hingga akhirnya menjadi *civil society*.

Merujuk pada hasil terjemahan tokoh *renaissance* Italia, Leonardo Bruni, atas karya Aristoteles tersebut, *koikonoia politike* mengarah pada pengertian tentang : pemerintahan negara republik, komunitas hidup bersama, tatanan sosial, komunitas beradab, tata hidup beradab, atau nilai-nilai keadaban. Keberagaman makna inilah yang membentuk perkembangan makna masyarakat warga dalam sejarah selanjutnya (Sudibyo, 2010).

Pada abad ke-17 dan ke-18, peradaban barat dihadapkan pada kecenderungan semakin sulitnya mengontrol kekuasaan negara. Perluasan kekuasaan negara salah satunya adalah karena konflik agama antara Katolik dan Protestan. Para raja dan bangsawan sebagaipmegang kekuasaan menyita kekayaan geraja dan pemuka agama sehingga smenghasilkan pemusatan sumber daya ekonomi dan politik yang sangat besar.

Dari sinilah tumbuh benih-benih kekuasaan yang absolut dan despotik. Dari sini pula muncul narasi sejarah yang menempatkan masyarakat sipil sebagai kekuatan untuk mengimbangi dan mengontrol negara guna menghindari kesewenang-wenangan dan penindasan. Narasi masyarakat warga bertaransformasi dari antinomi “keberadaban versus barbarisme menuju antinomi “tatanan oleh hukum versus tatanan oleh koersi” (Sudibyo, 2010).

Pemikiran mengenai kekuatan *civil society* yang dapat menopang berlangsungnya kehidupan demokrasi memang menjadi diskursus yang terus bergulir. Semakin mekarnya konteks demokrasi elektoral liberal yang memberikan kebebasan pada individu dan juga *civil society* untuk bisa berpartisipasi dan mengontrol jalannya demokasi semakin terbuka lebar.

Kondisi ini nyaris berkebalikan ketika Indonesia masih ada di Era Orde Baru, dimana kebebasan sipil menjadi sesuatu yang langka dan bahkan sangat mahal. Entitas *civil society*, sebagai satu kesatuan atau *part system* dari demokrasi tentu saja memberikan warna tersendiri. Hadirnya elemen dan kekuatan *civil society* mampu memberikan rona demokrasi era reformasi di Indonesia.

Kebebasan yang dimiliki oleh *civil society* ini tidak terlepas dari tumbangnya

rezim Orde Baru yang memang mengekang kebebasan sipil untuk berserikat, berbicara, berkumpul apalagi mengkritik tindakan penguasa. Kemunculan wacana masyarakat sipil di Indonesia sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari konteks interaksi antara perkembangan mutakhir di dunia internasional dan berbagai peristiwa di dalam negeri.

Awal mula munculnya wacana itu dilatari oleh pelbagai perubahan politik yang terjadi di benua Eropa, khususnya negeri-negeri Eropa Timur pada akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an. Ketika itu mereka tengah menjalani sebuah proses transformasi dari era politik otoritarian rezim komunis menuju era demokrasi. Dampaknya menyebar ke kawasan lain, terutama negeri-negeri di Amerika Latin, Asia dan Afrika yang sebagian besar masih berkuat ada persoalan transisi menuju demokrasi. Bahkan sebagian besar melukiskan bahwa keruntuhan negeri-negeri besar Eropa Timur merupakan akibat tak terelakkan dari kebangkitan masyarakat sipil (Dahrendorf, 1992).

Sisi domestik wacana masyarakat sipil mulai menderas Indonesia seiring dengan menguatnya tuntutan reformasi dan demokratisasi sistem politik Orde Baru sepanjang dasawarsa 1990-an. Semanjak itu wacana masyarakat sipil yang umumnya dikaitkan dengan pertumbuhan kelompok-kelompok masyarakat bersifat mandiri dan menarik jarak di luar struktur formal negara, mulai mewarnai dinamika politik Indonesia (Culla, 2006). Perkembangan selanjutnya adalah apakah organisasi sipil yang telah ada mampu memberikan warna dengan kemunculannya atau justru malah memberikan praktek demokrasi yang bising dikarenakan unsur non pemerintah identik dengan kontra atau

ketidaksepahaman sehingga melahirkan konflik secara vertikal.

Mengupas pemikiran *civil society* tentu saja kita tidak akan melupakan konsep dasar yang dikemukakan oleh para pemikir politik seperti (Beetham, 1999) menggagas pemikiran mengenai *civil rights*, *political rights* dan *social rights*, Alexis de Toqueville maupun Marshall. Setidaknya dalam paper ini penulis ingin mengelaborasi bagaimana konsep teori dan sekaligus praksis yang ada dalam konteks pemenuhan hak *civil rights* dalam bingkai *civil society*.

Kerapnya pergesekan, tumbuh dan sekaligus berkembangnya *civil society* merupakan hasil pemikiran panjang akan adanya jaminan hak asasi yang mengejewartah dalam hak politik. Hak politik ini tentu saja oleh pemikir selanjutnya (Marshall) harus dihubungkan dalam konteks apa seseorang memiliki hak politik kecuali yang bersangkutan adalah member dari suatu komunitas (negara) dan diakui eksistensinya dalam konsep citizen.

Dalam paper ini, penulis ingin mencoba untuk menghubungkan relasi antara *civil society* dengan adanya upaya kontrol terhadap parlemen di Indonesia. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan demokrasi, tentunya *civil society* memiliki kekuatan yang mampu untuk mendorong hadirnya reformasi di tubuh parlemen Indonesia (Situmorang, 2013).

Konsep hadirnya *civil society* ini juga berkorelasi dengan beberapa pemikir yang penulis sebutkan sebelumnya seperti Alexis de Tocqueville (Lipset, 2007) menyatakan tentang kecenderungan-kecenderungan dari masyarakat modern memunculkan sebuah perhatian serius tentang sistem politik pluralis- sebuah sistem politik di mana banyak kelompok berbeda diperbolehkan secara sah untuk mempengaruhi kebijakan publik. Konteks

yang akan diangkat adalah *Pertama*, sejauh mana kekuatan *civil society* membawa perubahan warna parlemen pasca reformasi serta *Kedua*, bagaimana pula dinamisasi di internal parlemen terjadi dalam konteks fragmentasi pihak oposisi dan pro terhadap pemerintah.

Dalam satu dasawarsa ini terdapat beberapa wacana kenegaraan yang semakin dinamis, khususnya berkaitan dengan penataan sistem ketatanegaraan; kelembagaan negara. Salah satu ide yang berkembang seiring dengan adanya aspirasi untuk lebih memberdayakan fungsi kelembagaan pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* seiring dengan lahirnya gerakan reformasi dan juga pelaksanaan fungsi yang telah dimiliki, sebagaimana yang telah diamanatkan oleh undang-undang. Salah satu lembaga yang diharapkan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik adalah parlemen (DPR RI).

Sejak terjadinya amandemen UUD 1945 yang dilakukan sekurangnya sebanyak 4 (empat) kali (Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001 dan Perubahan Keempat tahun 2002) telah membawa implikasi politik yang sangat luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ada perubahan struktur kelembagaan yang berubah dengan mencolok.

Salah satu yang menjadi fokus perhatian adalah upaya untuk memperkuat posisi presiden dan wakil presiden yang pada mulanya dipilih dan dilantik oleh parlemen (MPR RI), berubah menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat. Perubahan ini secara politik dipandang sebagai salah satu upaya untuk mengembalikan kekuasaan eksekutif secara lebih luas dan kuat (*executive heavy*). Kondisi ini menyebabkan parlemen sebagai partner eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan menjadi

seolah lebih terbatas, karena legitimasi presiden langsung berasal dari rakyat.

Peningkatan kewenangan presidensialisme yang menguat ini juga membawa konsekuensi politik, mengingat Indonesia menganut asas multi partai. Secara langsung dapat dijabarkan adalah bahwa komposisi multi partai tersebut jika dikonversi kedalam perolehan suara kursi di parlemen, maka konsekuensinya tidak ada partai yang dianggap paling dominan atau mayoritas. Jadi, meskipun presiden memiliki legitimasi dari rakyat secara langsung, tidak serta merta dapat secara mulus melangsungkan program yang telah menjadi janji politiknya, karena harus melewati persetujuan parlemen yang multi *interest* ini.

Konsekuensi ini memunculkan sebuah pragmatisme baru, dimana kekuasaan eksekutif juga masih tergantung dari adanya kekuatan fraksi di parlemen. Tanpa dukungan parlemen, maka eksekutif dalam hal ini presiden, tidak dapat menjalankan kewenangannya secara maksimal. Secara struktural dapat dikatakan bahwa problem utama kelembagaan parlemen kita adalah minimnya kepedulian terhadap kepentingan publik, sesuai dengan prinsip *good governance* sehingga sangat sulit untuk mengembalikan fungsi parlemen sebagai penyambung kepentingan rakyat atau biasa disebut penyuar suara rakyat dalam perwakilan. Lemahnya kontrol konstituen terhadap parlemen ini menyebabkan pragmatisme dalam lembaga perwakilan terbelah antara yang mendukung pemerintah dengan yang oposan terhadapnya. Lalu dimanakah letak kekuatan *civil society*?

## METODE PENULISAN

Kajian menjabarkan pentingnya reposisi struktur pengawasan dalam mekanisme check and balances ala demokrasi presidensialisme dengan wajah parlemen yang multi parpol. Karenanya

memerlukan identifikasi dan pemahaman yang mendalam untuk melihat konteks penyeimbangan kekuasaan terutama pada dua badan utama pengelola kebijakan, yakni Legislatif dan eksekutif meliputi berbagai kompleksitas permasalahan dan proses yang terjadi dalam dinamika tersebut. Oleh karenanya, pendekatan penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan studi literatur. Sebagaimana dikemukakan oleh Maxwell, penelitian kualitatif antara lain ditujukan untuk memahami makna, memahami konteks partikular, mengantisipasi fenomena dan pengaruh yang tidak terantisipasi, serta memahami proses (Maxwell, 1996). Kajian ini bertujuan mengidentifikasi persoalan yang muncul dalam konteks demokrasi yang semakin kolusif gegara saling silang dan sandera dalam wewenang pengawasan, mengidentifikasi peluang peran pengawasan yang dapat dilakukan oleh masyarakat sipil terhadap parlemen yang dianggap mewakili kepentingan rakyat secara paripurna, serta upaya yang dapat dilakukan membangun konsensus untuk menjawab berbagai kepelikan dalam dilemma fungsi dan struktur politik Indonesia hari ini.

## PEMBAHASAN

### Dinamisasi Parlemen

Dalam kondisi politik yang cair, dengan pola multi partai sehingga tidak memunculkan partai politik dominan yang keluar sebagai pemenang dalam pemilu, menyebabkan partai yang ada membentuk poros yang saling tarik menarik. Salah satu poros mendukung pemerintah, sebagai legitimasi suara parlemen dan sebagian lagi berposisi sebagai pengkritisi atau biasa disebut dengan oposisi.

Sebenarnya kerangka pro-pemerintah dan oposisi dalam parlemen

tidak dikenal. Oposisi atau pro-pemerintah adalah buah atau konsekuensi adanya kebijakan internal partai yang kemudian mewujudkan menjadi kebijakan para wakilnya di parlemen (Kusman, 2017). Hal ini dapat secara sederhana dilihat dari adanya sikap para wakil rakyat yang menjalankan pola perwakilan dengan bercorak *politico*, atau tunduk pada kehendak partai politik. Dengan kata lain, oposisi dianggap sebagai penyeimbang atau pihak yang mengkritisi kebijakan yang diambil oleh eksekutif.

Agar pemahaman mengenai oposisi ini benar secara konsep maka ada beberapa pengertian yang disampaikan, seperti oleh Madjid dalam bukunya, "Dialog Keterbukaan" menyebutkan bahwa dalam negara demokrasi yang sehat sangat dibutuhkan *check and balance* sebagai kekuatan pemantau atau pengimbang, sebab dalam pandangan yang agak filosofis manusia tidak selalu benar untuk menjalankan *check and balance* di parlemen adalah partai oposisi (Madjid, 1997).

Menurutnya juga oposisi tidak berarti *to oppose* (menentang) tapi dalam oposisi terdapat unsur *to support* (mendukung). Ini berbeda dengan oposionalisme yang menentang sekedar menentang, subjektif dan memiliki ititikad kurang baik. Oposisi dalam semangat loyal, loyal pada Negara, loyal kepada cita-cita bersama dan bahkan kepada pemerintah pun dalam hal yang jelas-jelas baik harus loyal. Dalam terminologi yang lain (Mcgill, 1996) menyatakan oposisi adalah golongan atau partai penentang politik pemerintahan yang sedang berjalan.

Dalam sistem demokrasi, oposisi merupakan sesuatu yang dianggap wajar. Kehadiran oposisi sebagai entitas yang tidak sepakat atau bersebrangan dengan pihak yang memegang legitimasi kekuasaan merupakan perwujudan dari

hak berdemokrasi. Dalam konteks ini (Marland, 2013) mendeskripsikan bagaimana oposisi berkerja sampai dengan meraih kekuasaan dalam proses kontestasi pemilu yang dilakukan.

Perlu digaris bawahi bahwa konteks oposisi pada awalnya merupakan hal-hal yang dipertentangkan secara ideologis dan bukan merupakan bagian dari proses pemilu prosedural. Konteks pendekatan Marxis misal menyebutkan bahwa ideologi sebagai basis perbedaan kelas sangat kontras antara kaum pemodal dan pekerja, sehingga dapat dikatakan bahwa kaum buruh merupakan oposan dari kaum pemodal.

Dalam sistem kepartaian, perwujudan dari manifestasi ideologi ini diduplikasi oleh partai politik dan dijadikan sebagai penegas perjuangan partai sehingga konteks ideologi menjadi hidup sebagai sesuatu yang diperjuangkan. Sementara itu, dalam konteks pasca pemilu oposisi diperlukan sebagai penyeimbang pemerintah dalam membuat, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan. Konteks oposisi melembaga dalam fraksi yang ada diparlemen sekaligus menjalankan fungsinya (*controlling, budgeting, dan supervisory*).

Pada konteks koalisi, perjuangan dalam oposisi tidak sepenuhnya dilakukan, sebab watak dari kelompok kepentingan dan partai adalah mengakses sumber daya dan kekuasaan (Marland, 2013). Sehingga jika dikatakan bahwa ada oposisi yang benar-benar oposisi mungkin hanya ada dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan presidensial sangat kecil kemungkinan oposisi bekerja dalam ruang yang kosong. Oleh sebab itulah, akses terhadap kekuasaan terkadang membuat partai yang pada awalnya bertarung dalam pemilu kemudian menjalin komunikasi dan lobi politik untuk membentuk pemerintahan secara bersama-sama.

Sisi partai yang memiliki dukungan mayoritas suara dalam pemilu juga membutuhkan dukungan politik, khususnya dalam parlemen. Keharusan dalam mendulang suara parlemen ini ditujukan untuk mengamankan kebijakan pemerintah dan mengakselerasi kekuasaan sehingga semakin mudah dalam pelaksanaannya. Oposisi sebagai *vis a vis* pemerintah memiliki kemampuan dalam menggalang simpati publik, misal jika pemerintah menerapkan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat secara luas, oposisi diharapkan menghadirkan kontrol atau kritik bahkan menolak atas kebijakan itu.

Kendali oposisi inilah yang sebenarnya diharapkan agar demokrasi menjadi sehat. Di sisi lain, pragmatisme dalam memburu kekuasaan juga menjadi keinginan yang menggoda partai oposan untuk berkoalisi. Namun, oposan yang sehat tidak selalu kontra terhadap kebijakan pemerintah. Oposan hanya bekerja dalam isu yang memunculkan debat publik; kontroversial dalam suatu isu tertentu.

**Tabel 1**  
Konfigurasi Fraksi Pendukung dan Oposisi di Parlemen Era Pemerintahan SBY-Boediono

No	Pendukung	Oposisi
1	Demokrat	
2	Golkar	PDIP
3	PKS	
4	PAN	
5	PKB	
6	PPP	Gerindra
7	Nasdem	
8	Hanura	
<b>Jumlah</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

**Tabel 2**  
Konfigurasi Fraksi Pendukung dan Oposisi di Parlemen Era Pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla

No	Pendukung	Oposisi	Netral
1	PDIP		
2	Golkar	Gerindra	Demokrat
3	PAN		
4	PKB	PKS	

5	PPP		
6	Nasdem		
7	Hanura		
<b>Jumlah</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Dalam kondisi seperti ini maka oposisi adalah sebuah keniscayaan, mengingat seluruh komposisi partai memiliki platform dan juga cara yang berbeda dalam mencapai tujuannya. Dalam konteks tersebut untuk mendorong lahirnya pola *check and balance* antara eksekutif dan legislatif memang idealnya dibutuhkan para pihak dalam parlemen yang bertindak sebagai oposisi (lihat Tabel 1). Tujuan dari adanya oposisi adalah memastikan kebijakan atau pendapat yang di keluarkan oleh pemerintah sesuai, sejalan serta patuh terhadap koridor aturan serta digunakan sebesar-besarnya demi mencapai tujuan nasional sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pelembagaan oposisi di tingkat parlemen tentunya memiliki konsekuensi yang lebih konkret dibandingkan dengan aksi yang dilakukan oleh golongan *civil society*. Aksi oposisi oleh parlemen lebih menyederhanakan pola artikulasi kepentingan para oposan yang tidak setuju dengan gagasan atau kebijakan yang di tawarkan oleh pemerintah.

Sehingga, dalam konteks ini peran masyarakat sipil masih sangat minim, khususnya berkaitan dengan artikulasi kepentingan dan juga akomodasi kepentingan tersebut, terutama bagi para legislator. Berkaca pada beberapa kebijakan yang ada seperti koversi minyak tanah ke gas pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pencabutan subsidi listrik bagi golongan mampu pada era Presiden Joko Widodo serta bentuk jaminan kesehatan dan lain-lain, tentu membuat sebagian masyarakat perlu untuk menyuarakan aspirasinya dengan lebih cepat melalui para wakilnya di parlemen.

Tujuannya adalah memastikan bahwa kebijakan ini tidak melanggar dan merugikan masyarakat, serta berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Artikulasi di parlemen melalui wakil oposisi membuat para pengambil kebijakan di pihak eksekutif semakin berhati-hati dalam menjalankan roda pemerintahan.

### Ambang Batas Parlemen

Sesuai dengan tujuan untuk menata pola parlemen kita yang saat ini masih terpaut pada pola patron pada partai politik, maka beberapa aktivis pegiat pemilu juga melakukan uji materi khususnya terkait dengan ambang batas yang diberlakukan di parlemen. Ambang batas ini adalah salah satu syarat hadirnya keterwakilan partai politik dalam lembaga perwakilan<sup>4</sup>. Dalam putusan sebelumnya yakni Putusan MK Nomor: 52/PUU-X/2012 dalam perkara yang diajukan oleh partai politik kecil, MK mengabulkan untuk sebagian dan menetapkan ambang batas parlemen (DPR RI) adalah sebesar 3,5 persen perolehan suara sah secara nasional.

Setelah keluarnya putusan MK ini tentu saja, beberapa pihak menganggap bahwa PT (Parlementary Treshold) 3,5 persen adalah syarat untuk membentuk

<sup>4</sup>Lembaga Swadaya Masyarakat, Perludem, Yayasan Soegeng Sarjadi dkk, mengajukan gugatan uji materi pada Mahkamah Konstitusi (MK), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota MPR, DPR, DPD Dan DPRD, khususnya pasal 208, dimana mengatur mengenai ambang batas parlemen. MK menolak seluruh permohonan, karena sebelumnya telah keluar hasil uji materi dengan pokok perkara yang sama dengan putusan MK Nomor: 52/PUU-X/2012 yang diajukan oleh partai politik kecil. MK memutuskan ambang batas DPR RI adalah sebesar 3,5 persen dari jumlah perolehan suara nasional, sedangkan untuk parlemen daerah (DPRD provinsi dan kabupaten/kota) adalah sebesar 2,5 persen.

fraksi secara mandiri<sup>5</sup>, sehingga adanya penguatan mengenai syarat kenaikan ambang batas parlemen untuk membentuk fraksi akan bertentangan dengan putusan MK<sup>6</sup>. Secara yuridis, maka putusan MK menjadi salah satu landasan hukum bagi partai yang tidak ingin adanya penyederhanaan parlemen. Selain itu, pola multi partai tidak serta merta dapat dengan mudah melakukan penyederhanaan partai politik, sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru.

**Tabel 3.**  
**Jumlah Perolehan Kursi DPR RI dalam Pileg 2014**

Nama Fraksi	Jumlah Kursi	Presentase
PDIP	109	19,46
Golkar	91	16,25
Gerindra	73	13,04
Demokrat	61	10,89
PAN	4	8,57
PKB	47	8,39
PKS	40	7,14
PPP	39	6,96
Nasdem	36	6,43
Hanura	16	2,86
<b>Jumlah</b>	<b>560</b>	<b>100</b>

Sumber : <http://dpr.go.id/tentang/fraksi>

Penyederhanaan pembentukan Fraksi tentu saja harus di dahului dengan adanya perubahan atas Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sebab jikalau pun tujuan dalam membuat penyederhanaan komposisi parlemen dengan maksud untuk membentuk polarisasi keanggotaan fraksi menjdi

<sup>5</sup> lihat pasal 82 ayat 3, Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD; “fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR”.

<sup>6</sup> Dalam Undang-undang Pemilu Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum diputuskan bahwa Ambang Batas parlemen adalah sebesar 4 (empat) persen untuk DPR RI. Ambang batas ini naik 0,5 persen dibandingkan dengan pemilu tahun 2014. Jika dikonversi dalam kursi nilai 4 % adalah sejumlah 22 kursi. Sedangkan ambang Batas Presiden adalah sebesar 20% kursi parlemen atau 25 % suara sah secara nasional.

oposan atau pendukung pemerintah tidak dengan mudah dapat dilakukan.

Ini adalah konsekuensi dari beberapa sebab, *Pertama*, kita menganut pola multi partai, sehingga partai yang lolos ambang batas dapat membentuk fraksi mandiri. Selain itu, perlu dilihat dari platform partai politik dan juga unsur ketokohan yang kuat yang masih melingkupi dinamika perpolitikan kita. *Kedua*, pola koalisi dan peta politik yang cair selama pemilu presiden menyebabkan partai tidak selalu beroposisi. *Ketiga*, munculnya opsi partai dengan langkah “netral” seperti yang dilakukan oleh Fraksi Demokrat (lihat tabel 1)<sup>7</sup>. *Keempat*, tidak adanya pola koalisi yang solid dan permanen, artinya pergantian rezim dapat berimplikasi pada peta politik, sementara beroposisi dan dilain waktu dapat pula berkoalisi atau bahkan netral. Dengan pola yang ada tersebut nampaknya tanpa itikad politik yang kuat tentu akan sangat sulit untuk dapat membuat pola konfigurasi Fraksi yang sederhana.

### Persoalan Partai Kartel

Kesulitan dalam dinamisasi parlemen guna mewujudkan demokrasi yang sehat juga terhambat dengan hadirnya politik kartel. Pola kartel ini sebenarnya menjadi fokus utama dalam membagi bagaimana para elitpartai mengkavling sumber-sumber anggaran yang berasal dari pos belanja negara. Meskipun pelaksanaan pola kartel ini telah berlangsung sejak jaman SBY, namun dalam pemerintahan Jokowi, kartel

<sup>7</sup> Dalam konsep propemerintah atau oposisi tidak dikenal “netral”. Partai demokrat dan Fraksinya di Parlemen sesungguhnya berada dalam lingkaran oposisi. Namun membuat episentrum sendiri dengan menolak bergabung dengan Fraksi Gerindra dan PKS yang secara terang-terangan menyatakan oposisi pada pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Siapapun pihak yang berlawanan atau tidak berada dilingkaran pemerintah adalah oposan; Lihat Alex Marland dan Tom Flanagan (2013) tentang Konsep Oposisi.



juga masuk dan menjadi persoalan yang serius. Banyaknya koalisi partai yang merepresentasikan kebijakan ketua dan elit partai untuk bergabung dalam gerbong pemerintah, membuktikan bahwa ada kalkulasi politik secara ekonomis.

Faksi pemerintah dalam hal ini PDI P meskipun telah meraup sebesar 19,4 persen suara parlemen tetap tidak akan mampu menggolkan kebijakan pemerintah jika tidak menguasai setidaknya 50%+1 suara parlemen. Pola pendekatan pun dilakukan oleh pemerintahan Jokowi untuk menghadirkan kekuatan dengan basis suara parlemen. Terbukti bahwa kebijakan-kebijakan yang diusulkan pemerintah hampir 100 persen lolos diparlemen. Mislanya tentang kenaikan harga BBM, Undang-Undang MD3, Perppu Ormas, pembentukan UKPIP dan penambahan Staf Khusus Presiden serta pengesahan Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (RAPBN) 2015-2018.

Dukungan politik yang kuat dari parlemen menjadi sinyal hadirnya saling tukar (take and give) antara partai pro pemerintah sendiri. Corak inilah yang ditengarai bernuansa bagi-bagi kursi selain indikasi lain sebagai bagi-bagi kavling proyek atau anggaran.

Pada awalnya partai kartel terbentuk karena nihilnya representasi politik pada saat Orde Baru. Orde Baru mengatur secara penuh bagaimana sumber daya dikelola dalam lingkaran elit Soeharto dan kroninya (dengan melibatkan ABRI). Keterbatasan mengakses sumberdaya dan kuasa inilah yang menyebabkan hadirnya demokrasi delegatif pada saat reformasi. Dengan kata lain demokrasi delegatif adalah suatu bentuk demokrasi yang mampu menampung segenap aspirasi yang menjadi kepentingan atau representasi politik dari berbagai unsur.

Para pihak yang ditunjuk sebagai *delegate* atau perwakilan selayaknya menjadi corong yang dapat membawa aspirasi publik kearah posistif. Namun sayangnya, hal ini tidak terjadi. Pola yang ada justru mengarah pada adanya praktek kolusi. Demokrasi Kolusif yang dipopulerkan oleh (Slater, 2004) merupakan sebuah bentuk watak politik yang lebih mengutamakan kompromi dan membuat deal-deal politik, untuk selanjutnya bersama dalam satu gerbong politik. Tidak ada ruang untuk mengendalikan pola pemerintahan yang demokratis, karena pihak yang masuk dalam lingkaran kekuasaan sepenuhnya telah diberikan “jatah” sesuai dengan porsi kekuatan politik yang dimilikinya. Misalnya dari mulai komposisi dalam kabinet, jajaran pengurus perusahaan negara, maupun jabatan lainnya dalam lembaga sampiran negara. Pola ini sudah berlangsung pada era SBY sampai Jokowi.

Istilah demokrasi kolusif sebenarnya baru populer pada saat kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Istilah sebelumnya dipakai Dan Slater untuk menggambarkan perkembangan demokrasi Indonesia dan pemerintahan Presiden SBY sejak pasca-Pemilu dan Pilpres 2004. Demokrasi kolusif mengacu kepada perilaku politik Presiden SBY yang lebih memilih ‘ko-opsi’ dan konsensus daripada kompetisi politik secara fair.

Demokrasi kolusif terlihat jelas dalam pengaturan keseimbangan yang sangat hati-hati dalam kabinet, ketiadaan parpol oposisi (yang efektif) di parlemen, dan hubungan *promiscuous* (sering gonta ganti pasangan) di dalam aliansi-aliansi politik yang ada. Hasilnya, aliansi-aliansi politik itu sangat tidak stabil karena parpol-parpol terus membentuk aliansi, menengggalkan aliansi, dan membuat aliansi baru berdasarkan pertimbangan

jangka pendek yang nyaris kosong dari komitmen ideologis dan kepentingan konstituen mereka.

Selain disebabkan karena sistem yang kolusif, kecenderungan partai yang mengadopsi ideologi *cacth all*<sup>8</sup> dan juga kartel turut menyumbang pembusukan parlemen dari dalam. Kedua jenis partai politik ini merupakan pihak yang masuk dan turut melahirkan pemerintahan kartel. Secara tipikal pada awalnya, dengan diterapkannya demokrasi liberal yang mengakui adanya istilah *one man, one vote* dan *one value* menyebabkan partai politik seluruhnya mengarahkan sumberdaya yang dimilikinya untuk meraih sebesar-besarnya dukungan publik, khususnya dalam meraih suara melalui pemilihan umum.

Dari sanalah *cacth all party* muncul untuk berperilaku inkusif, tidak membedakan berdasarkan ideologi, kelompok kepentingan dan lain sebagainya. Partai yang berideologi islam pun seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS) membuka diri dan ruang bagi para legislator yang berbeda agama. Selain itu, masih ada lagi PKB yang notabene identik dengan NU, PAN yang menjadi personifikasi Ormas Muhammadiyah dan seterusnya; Mereka merubah diri semakin inklusif bagi para kelompok yang ingin bergabung didalamnya. Bias kepentingan yang dibawa inilah yang kemudian menjadikan partai menjadi lebih bersifat populis, semata hanya mengejar aspek elektoral (kursi), sehingga tidak mampu mengagregasikan kepentingan pihak yang diwakilinya karena terlalu plural.

Dalam konteks lain *Cacth all party* akan menjadikan pola pemerintahan yang hanya berorientasi bagi-bagi kekuasaan.

Para pihak yang memiliki kekuatan politik yang kuat dan lemah akan terukur dengan pemberian jumlah pos pemerintahan, yang biasa dikatakan “basah” dan “kering”.

Pos yang basah sesungguhnya terdiri dari departemen atau kementerian yang cukup besar mengelola dana negara, sedangkan pos yang kering cenderung memiliki lebih sedikit dana yang dikelola. Dalam partai kartel atau bahkan pemerintahan kartel, nyaris tidak terjadi kompetisi, karena yang ada adalah praktek distribusi sumber daya ekonomis sesuai dengan porsi masing-masing. Oposisi merupakan pihak yang juga mendapatkan kompensasi politik, sehingga para pihak yang mengontrol jalannya pemerintahan menjadi lumpuh.

### **Kontrol Civil Society Terhadap Parlemen**

Melihat dari aspek konfigurasi parlemen dikaitkan dengan sistem pemerintahan kita yang Presidensial, maka terlihat sebenarnya meskipun presiden memiliki kewenangan yang relatif lebih besar, namun tetap saja jika tidak didukung oleh mayoritas kursi di parlemen hal itu akan menjadi sia-sia. Selanjutnya, kita akan melihat bagaimana kontrol masyarakat sipil dalam mengawal para wakilnya di parlemen.

Dalam konteks kontrol publik, tentu saja *civil society* memiliki korelasi. Dalam masyarakat modern yang memberlakukan prinsip demokrasi “kelayakan” untuk melakokan peran-peran politik dibangun lewat mekanisme pemilihan umum. Dalam pemaknaan ini representasi menjadi kriteria dasar menentukan kelayakan untuk menjadi elit politik, sementara lembaga-lembaga politik (legislatif dan parpol utamanya dan bukannya keluarga) menjadi ajang utama pelatihan elit politik. Politik pada masyarakat macam ini dijalankan oleh aneka kelompok yang berpengaruh lewat kerja “agen”, “juru bicara” atau “simbol

---

<sup>8</sup>*Cacth all party* merupakan kecenderungan partai yang mulai meninggalkan basis ideologi dalam perjuangannya. Partai semacam ini melebur dan sama sekali tanpa ideologi, mengikuti arah trend pasar pemilih dan tidak memiliki *grassroot* yang kuat. (Mitzner, 2008).

kepercayaan” yang dipilih mereka. Kelompok-kelompok ini bisa hadir dalam raut sebagai sebuah area geografi, kelompok okupasi, etnik ataupun agama, bahkan lingkaran elit parpol (Lay, 2006).

Jejaring masyarakat sipil inilah yang sekiranya mampu mendorong reformasi kelembagaan parlemen. Melalui advokasi dalam penyusunan perundang-undangan tentang pemilu, misal persyaratan pencalonan anggota dewan<sup>9</sup>, masa tugas, sistem pemilu<sup>10</sup>, distribusi kursi sampai pada ambang batas parlemen.

Kekuatan dalam *civil society* ini dapat menjadi representasi masyarakat secara mayoritas, karena institusi *civil society* masih dianggap sebagai pihak yang masih membela kepentingan rakyat secara murni. Meskipun dalam hal pelaksanaan kebijakan belum tentu aspirasi masyarakat sipil terakomodir, namun setidaknya pergumulan opini dan desakan kepada pemangku kebijakan mampu merubah sikap dan pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR.

Korelasi antara kontrol terhadap parlemen dan pergerakan *civil society* yang kemudian dianggap sebagai sebuah manifestasi pasca Orde Baru seperti yang di sampaikan diatas akan membawa dampak yang dinamis bagi iklim demokrasi. Pembelahan yang terjadi di

dalam parlemen antara pihak oposan dan pro eksekutif rasanya akan menafikkan peran kekuatan civil society, padahal menurut Toqueville, demokrasi yang sehat justru ketika sipil mampu mengontrol parlemen, bukan hanya dalam aspek rekrutmennya namun juga pada aspek sejauh mana legislator mampu mengantarkan atau memberikan jaminan tersambungnyanya kepentingan rakyat. Corak perwakilan *politico*<sup>11</sup> yang kemudian masuk dalam konteks pragmatisme politik atas kepentingan pembelahan lembaga legislatif tidak akan mampu memberikan ruang yang sehat untuk dinamisasi parlemen.

Beberapa organisasi sipil yang mewadahi dalam Lembaga Swadaya Masyarakat juga ikut mengkritisi pola kinerja parlemen yang terkesan pragmatis dan tidak memiliki semangat untuk memperjuangkan kepentingan publik. Misal dapat kita lihat dengan kehadiran Formappi (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia)<sup>12</sup>, IPC (Indonesia

<sup>9</sup> Dalam isu yang hangat sekarang ini misalnya koalisi masyarakat sipil mendukung KPU RI melarang caleg mantan napi koruptor ikut dalam pemilu 2019. Lihat: <http://www.koran-jakarta.com/koalisi-masyarakat-sipil-dukung-larangan-koruptor-nyaleg/> diakses pada 30 Mei 2018

<sup>10</sup> Dengan menggunakan sistem proporsional terbuka memungkinkan calon wakil rakyat yang dekat dengan konstituennya terpilih secara demokratis. Hal ini mengawali berakhirnya oligarki partai dalam menentukan calon terpilih dalam pemilu. <http://www.beritasatu.com/nasional/377307-10-alasan-sistem-proporsional-terbuka-lebih-baik-dipertahankan.html> diakses pada 30 Mei 2018

<sup>11</sup> Anggota dewan cenderung bersikap sebagai wali rakyat, sehingga merasa bebas menentukan sendiri apa yang dirasanya sebagai kepentingan rakyat dan tidak merasa perlu berkonsultasi dengan rakyat sebelum membuat keputusan. Mereka malah tidak merasa wajib berupaya memenuhi janji kampanye serta membuat pernyataan pertanggungjawaban kepada pemilih dan rakyat yang diwakilinya. Lebih jauh respons wakil rakyat untuk melayani kepentingan masyarakat lebih terfokus pada sebagian masyarakat atau cenderung menjadi simbolik terhadap seluruh rakyat. Dalam menentukan sasaran kebijakan yang dihasilkannya, anggota lebih melihat keseluruhan masyarakat dari pada golongan atau kelompok. Alokasi dana yang mereka setuju cenderung menuju kepada lapisan atas masyarakat. Kebijakan yang mereka hasilkan cenderung melayani kepentingan elit dan keperluan penguasa akan legitimasi, (Haris, 1995).

<sup>12</sup> Dalam wesitenya [www.parlemenindonesia.org](http://www.parlemenindonesia.org) Formappi didirikan untuk mengontrol kinerja parlemen DPR, DPD dan DPRD sekaligus sebagai saluran partisipasi aktif bagi warga dalam

Parliament Centre)<sup>13</sup>, Kemitraan<sup>14</sup> dan lain sebagainya. Kecenderungan para organisasi sipil ini menganggap bahwa kinerja parlemen sangat rendah dan perlu segera dilakukan pembenahan demi mempertahankan marwah lembaga.

Desakan dari organisasi masyarakat sipil ini setidaknya mendakan bahwa reformasi kelembagaan parlemen justru hadir dari luar lingkaran parlemen itu sendiri. Perubahan yang fundamental juga selayaknya terjadi dalam partai sebagai asal para legislator berasal. Meskipun partai tidak lagi memiliki kewenangan dalam memberikan keputusan keterpilihan calon, namun kuatnya kekuasaan partai dalam menentukan calon yang diusung dalam pencalonan kompetisi elektoral masih sangat kuat.

Besar kemungkinan mereka yang terpilih melalui basis pencalonan partai memiliki deal-deal tertentu yang sepenuhnya akan menguntungkan partai, baik secara elektoral maupun secara pragmatis dalam konteks akses terhadap sumber daya (finansial, jaringan, bisnis dan sebagainya). Pola jejaring inilah yang kemudian mampu menjadi cikal bakal kolusi ditubuh partai dan parlemen disebabkan adanya kepentingan ekonomis yang lebih dominan dibandingkan aspek ideologis.

---

memberikan masukan untuk parlemen di Indonesia. Isu terbaru adalah mengenai penentangan Formappi terhadap rencana pembangunan apartemen DPR RI pada tahun 2017.

<sup>13</sup> IPC adalah Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dibidang penguatan parlemen, kontrol dan mendorong kapasitas parlemen agar lebih baik lagi. Organisasi ini banyak mengkader para pihak yang memiliki konsentrasi terkait kinerja parlemen di Indonesia, lihat: [www.ipc.or.id](http://www.ipc.or.id)

<sup>14</sup> Kemitraan adalah Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dalam bidang advokasi, peningkatan kapasitas dan juga mengontrol kebijakan pemerintah eksekutif dan legislatif terkait dengan isu-isu sosial dan politik, lihat: <https://www.kemitraan.or.id/>

## SIMPULAN

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk mereformasi parlemen menjadi lebih baik, diantaranya: *Pertama*, perlu adanya Sikronisasi Undang-undang MD3, Undang-Undang partai Politik dan Undang-Undang Pemilihan Umum. Dalam ketiga Undang-Undang tersebut harus mengakomodir adanya ambang batas parlemen yang ideal untuk lebih menjadikan partai semakin kompetitif. *Kedua*, perlu adanya *political will* dari para partai politik. *Ketiga*, peran masyarakat sipil dalam mengawal kinerja parlemen sangat dibutuhkan sebagai bentuk kontrol pertanggungjawaban politik atas kepercayaan yang telah diberikan pada saat pemilihan. *Keempat*, kita perlu menyadari bahwa konsekuensi multi partai dengan segala kekurangan dan kelebihan adalah bentuk mekarnya demokrasi, tinggal bagaimana mengelola agar demokrasi tersebut bukan hanya mekar namun juga tumbuh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Beetham, D. (1999). *Democracy and Human Rights*. Cambridge UK: Polity Press.
- Culla, A. S. (2006). *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Dahrendorf. (1992). *Kematian Sosialisme di Eropa: Refleksi Revolusi tahun 1989*. Jakarta: Tiara Wacana.
- Haris, S. d. (1995). *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*. Jakarta: Gramedia.
- Kusman, A. P. (2017). *Kuasa Oligarki dan Posisi Masyarakat Sipil: Relasi*

- 
- antara Intelektual dan Kekuasaan. *Jurnal Prisma*, 148-160.
- Lay, C. (2006). *Involusi Politik: Esai-esai Transisi Indonesia*. Yogyakarta: PLOD Fisipol UGM.
- Lipset, S. M. (2007). *Political Man*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Madjid, N. (1997). *Dialog Keterbukaan, Artikulasi Nilai Islam dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*. Jakarta: Paramadina.
- Marland, A. d. (2013). From Opposition to Government: Party Merger as Step On The Road to Power. *Parliamentary Affairs*, 68, 272-290.
- Mc.gill, J. d. (1996). *Kamus Politik*. Jakarta: Aribu Matra Mandiri.
- Mitzner, M. (2008). Comparing Indonesia's Party Systems of the 1950s and the Post-Soeharto era: From Centrifugal to Centripetal inter-party Competition. *Journal of Southeast Asian Studies*, 39 (3), 431-453.
- Situmorang, A. W. (2013). *Gerakn Sosial: Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Slater, D. (2004). *Indonesia's Accountability Trap: Party Cartel and Presidential Power After Democratic Transition*. Jakarta: Research Library.
- Sudibyoy, A. (2010). Masyarakat Warga dan Problem Keadaban. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 14 (1), 23-46.