

PROLIFERASI PARTAI POLITIK, CIVIL SOCIETY DAN DEMOKRATISASI DI ERA REFORMASI

Oleh : Djauhari

Dosen Fakultas Hukum UNISSULA Semarang

Abstract

Governmental operation and administration indicating heavy executive impression occurred both in the Old Order and New Order as the president's authority was dominant. The negative impression has been corrected during Indonesian national journey until the Reform Order was born to bring a new nuance of establishing democratic government toward a strong civil society. However, today political parties proliferation emerges and is dominated by freedom euphoria rather than development of and rationality to political reality. Such condition will only increase political and social fragmentations not only among political elites but also among individuals in the society as a whole.

Kata Kunci: Proliferasi, Civil Society, Demokratisasi, Partai

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Agaknya tidak ada negara di manapun di muka bumi ini yang memiliki partai politik (parpol) sebanyak di Indonesia. Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia mengungkapkan, sekarang terdapat sekitar 164 parpol (baru) yang terdaftar di Departemen¹, masih ditambah dengan parpol lama, sehingga jumlahnya lebih dari 300 parpol. Dengan demikian Indonesia kini boleh masuk "Guinness Book of Record" sebagai negara yang memiliki parpol paling banyak di dunia.

Dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 2002, Presiden Megawati tampaknya risau dengan jumlah parpol yang begitu banyak. Dalam pidato kenegaraan itu antara lain menyoroti masalah tersebut, dengan terus terang Megawati mengkritik sistem multipartai di Indonesia sekarang. Pasalnya hal itu bisa mendorong berlangsungnya pemerintahan yang secara teoritis bersifat presidensiil, namun dalam prakteknya atau tingkat praktis berpenampilan seperti sistem parlementer.²

Indonesia dalam masa pasca-Soeharto (era reformasi) memang

¹ Dimuat dalam Koran Tempo, 19 Januari 2001

² Dimuat dalam Harian Umum Suara Merdeka, 19 Agustus 2002

sering disebut sebagai kalangan internasional sebagai “demokrasi terbesar” ketiga setelah India dan Amerika Serikat.³ Tetapi apakah proliferasi parpol yang sedemikian banyak mengindikasikan pertumbuhan demokrasi di Indonesia mewujud dalam *civil society* yang kuat atau malah sebaliknya, masih harus dilihat dari segala sepaik terjangan dalam implementasi perjuangan masing-masing parpol dalam era reformasi ini.

Dari risaunya Presiden Megawati di atas jangan sampai langgam perjalanan pemerintahan di alam demokrasi yang berdasarkan UUD 45 yang telah empat kali diamandemen berpaling ke otoriter sebagaimana terjadi pada awal era pemerintahan Soekarno/Orla maupun Soeharto/Orba, yang juga keduanya berdasarkan UUD 1945.

Di era pemerintahan Soekarno, yakni ketika diberlakukan Konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950, pada waktu itulah tercatat bahwa langgam politik di Indonesia adalah demokratis dengan konfigurasi yang demokratis pula.⁴

Langgam demokratis tersebut terhenti dan berubah menjadi otoriter sejak tahun 1959 ketika Presiden Soekarno secara sepihak membubarkan konstituante, mencabut berlakunya UUDS tahun 1950, dan memberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Otoriterisme Pemerintah Soekarno dengan Demokrasi Terpimpin akhirnya runtuh ketika Angkatan Darat berhasil mengambil alih kekuasaan setelah berkuat dalam tarik tambang (*tug and war*) kekuasaan melawan PKI dan Soekarno, yang mengiringi kejatuhan Soekarno dengan meletusnya G 30 S PKI/30 September 1965. Sejak tahun 1966 masuk era Orde Baru menampilkan langgam politik yang demokratis tetapi setelah itu (sejak tahun 1969 dan Pemilu 1971) rezim ini pun menjadi otoriter dengan selalu mengatakan dirinya bersikap konstitusional berdasarkan UUD 1945. Rezim ini akhirnya ditumbangkan oleh gerakan reformasi, dan pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto tidak dapat mengelak dari tuntutan untuk berhenti dari jabatannya sebagai presiden.⁵

Pada kedua pemerintahan rezim di atas (Orla dan Orba) walaupun berdasarkan UUD 1945, namun selalu menampilkan pemerintahan yang otoriter, hal ini karena dikarenakan UUD 1945 kurang memenuhi syarat sebagaimana yang dikendaki ajaran konstitusional.

³ Azyumardi Azra, *Konflik Baru Antar Peradaban, Globalisasi, Radikalisme & Pluralisme*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hal. 59

⁴ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineck Cipta, Jakarta, 2000, hal. 137

⁵ *Ibid.*, hal. 137

Konstitualisme Undang-Undang Dasar dipandang sebagai lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan dipihak lain menjamin hak-hak asasi dari warganya. Undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: "Government by laws, not by men" (Pemerintah berdasarkan hukum bukan oleh manusia).⁶ Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi, mengingat bahwa pemerintah selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalil yang populer sebagaimana yang dikatakan Lord Action: *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolut* (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).⁷

Oleh Moh. Mahfud dikatakan, lemahnya muatan esensi konstitusionalisme dalam UUD 1945 itulah, sebagai salah satu sebab setiap penggunaannya melahirkan pemerintahan yang otoriter dan korup,⁸ bahkan sering dikatakan oleh para pakar bahwa sistem politik yang diformat oleh UUD 1945 adalah sistem politik "executive heavy", di mana kekuasaan Presiden sangat dominan.⁹

Pemerintahan di era Orla maupun di era Orba yang cenderung otoriter tersebut dapat dianalisis mengenai hubungan antara hukum di satu pihak dan politik di pihak yang lain. Dalam konteks yang demikian, maka pertanyaannya adalah, apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah sebaliknya politik yang mempengaruhi hukum. Oleh Moh. Mahfud ada tiga jawaban yang diutarakan: *Pertama*, hukum determinan atas politik, dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, hukum dan politik sebagai sub sistem kemasyarakatan berada pada posisi derajat determinannya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 57

⁷ *Ibid.*, hal. 52

⁸ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 54

⁹ *Ibid.*, hal. 65

politik harus tunduk pada aturan- aturan hukum.¹⁰

Karakter produk hukum ditentukan oleh konfigurasi politik yang memproduksi hukum itu. Apabila konfigurasi politiknya demokratis maka akan menghasilkan hukum yang responsif/populistik, dan kalau konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya akan konservatif/ortodoks/elitis.¹¹

B. Rumusan Masalah

Dari hal-hal yang diuraikan di atas, penulis ingin mengemukakan permasalahan:

- 1) Bagaimana keberadaan proliferasi parpol dan civil society dalam demokratisasi di era reformasi.
- 2) Apakah unsur-unsur konstitusionalisme dalam persyaratan UUD sudah terelaborasi dalam amandemen UUD 1945.

Dari permasalahan di atas mempunyai tujuan ingin mendapatkan gambaran konfigurasi perkembangan hukum dalam era reformasi dalam menjamin hak berpolitik bagi warga negara dengan mendasarkan pada konfigurasi politik yang berkaitan produk hukumnya apakah ia responsif/populis ataukah konservatif/ortodok, dan dengan dilakukannya empat kali amandemen UUD 1945 dapat memberi harapan tidak akan memberikan peluang bagi pemerintahan yang otoriter. Dalam hal ini kita diingatkan oleh O'Donnell dan Phillippe Schmitter, bahwa dalam masa transisi dari beberapa rezim otoriter tertentu menuju "sesuatu yang lain", yang tidak pasti. "Sesuatu" itu bisa jadi pemulihan suatu demokrasi politik, atau restorasi bentuk baru --yang mungkin lebih buruk-- rezim pemerintahan otoriter.¹²

II. Pembahasan

A. Proliferasi Partai Politik Dan Demokratisasi

Pertumbuhan parpol yang luar biasa banyak mengindikasikan beberapa hal, yang oleh Azyumardi Azra akan diketengahkan dua hal yang meliputi:¹³

Pertama, proliferasi parpol-parpol mencerminkan perkembangan politik Indonesia dalam waktu empat tahun terakhir ini masih tetap didominasi

¹⁰ Moh. Mahfud MID, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, hal. 8

¹¹ *Ibid.*, hal. 14

¹² Nurul Agustina, *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan Dan Ketidakpastian: Terjemahan dari Transitions from Authoritarian Rule*, oleh O'Donnell dan Phillippe Schmitter), LP3ES, Jakarta, 1993, hal.1.

¹³ Azyumardi Azra, *Konflik Baru Antar Peradaban, Globalisasi, Radikalisme & Pluralitas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 59-61

euforia kebebasan daripada pertimbangan dan rasionalitas terhadap realitas politik seperti dalam proses-proses politik yang berlangsung. Karena tidak berpijak pada realitas politik, sebagai konsekuensinya, bisa diprediksi, parpol-parpol ini agaknya tidak akan memberikan kontribusi signifikan bagi pertumbuhan demokrasi, tetapi justru dapat memunculkan masalah dan komplikasi baru yang kontra-produktif, jika tidak merugikan – bagi aktualisasi demokrasi Indonesia.

Sejak kran pendirian parpol dibuka oleh Presiden BJ Habibie, kehadiran parpol hingga mencapai jumlah lebih 150-an, namun setelah diseleksi oleh “Tim Sebelas” tinggal 48 parpol yang berhak ikut pemilu. Dari jumlah terakhir, hanya enam parpol yang benar-benar berhasil mendapat suara lebih dari electoral threshold dua persen. Selebihnya gagal mendapatkan suara signifikan sehingga tidak memperoleh kursi di DPR.¹⁴

Sangat disayangkan, ternyata realitas politik ini kelihatannya tidak menjadi pertimbangan bagi para pemimpin parpol yang telah ada, maupun bagi mereka yang memiliki aspirasi politik, sehingga tetap mendirikan parpol baru. Para pemimpin parpol gurem lama jelas tidak mau mengakui realitas politik yang cukup pahit bagi mereka untuk kemudian melakukan langkah-langkah yang lebih realistis dan *viable* secara politik. Kalaupun ada langkah yang mereka lakukan, maka itu hanyalah dalam bentuk aliansi dan koalisi yang sangat longgar dan karenanya, sangat rentan terhadap konflik diantara para pemimpin parpol yang terlihat dalam persekutuan semacam itu.

Oleh karena itu, dari berbagai segi, maka prospek parpol-parpol lama (tetapi gurem) dan baru sangat *questionable*. Mereka berhadapan tidak hanya dengan realitas politik yang tidak kondusif tadi, tetapi juga dengan persoalan penciptaan soliditas internal dan tantangan parpol-parpol besar yang relatif mapan.

Kedua, proliferasi parpol jelas hanya akan meningkatkan fragmentasi politik dan sosial, tidak hanya di kalangan elit politik, tetapi juga di kalangan masyarakat secara keseluruhan. Parpol-parpol utama saja masih menyisakan konflik dan fragmentasi sosialpolitik baik di lapisan kepemimpinan maupun diantara massa pendukung mereka.

Konflik dan fragmentasi kepemimpinan parpol – yang dapat mengimbas ke tingkat massa, hingga kini dapat kita lihat misalnya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) antara kubu Hamzah Haz dengan PPP Reformasi kubu Zainuddin MZ, Partai Bulan Bintang (PBB) antara kubu Jusuf Ihza Mahendra dengan PBB kubu Hartono Mardjono, dan Partai

¹⁴ *Ibid.*, hal. 60.

Kesatuan Bangsa (PKB) kubu Alwi Shihab dengan PKB kubu Matori Abdul Djali. Berbagai gagasan dan prakarsa *islah* diantara kedua kubu nampak belum berhasil – kalau tidak dapat dikatakan gagal, sehingga yang terjadi adalah meningkatnya *contest for legitimacy* di antara mereka.

Apabila hal ini sampai pada tingkat massa, maka mungkin akan muncul fragmentasi yang teraktualisasi konflik terbuka yang bisa berubah menjadi kekerasan dan anarki, bahkan dapat dikhawatirkan akan meningkat berbarengan dengan peningkatan suhu politik nasional menjelang Pemilu 2004.

Belakangan bahkan sering muncul kritik yang semakin keras atas perangai yang mementingkan diri sendiri dan egoistis yang ditampilkan partai-partai politik, sehingga melahirkan pertanyaan sangat serius mengenai kemampuan *political society* sebagai lokomotif untuk membangun masa depan Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini misalnya masih terjadi sengketa horisontal antar pendukung dan elit parpol di berbagai daerah, bahkan belakangan ini masih nampak adanya saling tuding antara elit parpol yang ditengarai pergulatan dan saling tuding antara Permadi (PDIP) dengan AM Fatwa (PAN) ditampilkan dengan mengajukan proses hukum ke pengadilan. Ini bermakna bahwa *political society* belum tentu merupakan jawaban atas persoalan Indonesia. Justru bisa menjadi sumber persoalan baru atau semakin memperburuk persoalan yang sedang dihadapi bangsa.

Political society yang merupakan arena dan sekaligus bergulat kekuasaan dijunjung tinggi oleh kebanyakan masyarakat sebagai solusi terbaik bagi bangsa Indonesia untuk membangun demokrasi. Hal ini terungkap dengan sangat baik dari dukungan, baik pada tingkat wacana maupun praktik, yang diberikan berbagai segmen masyarakat terhadap kelahiran parpol yang sedemikian banyaknya. Demikian pula harapan yang besar di atas diungkapkan lewat pencapaian konsensus yang relatif mudah di antara berbagai kekuatan dalam masyarakat mengenai urgensi *pemilu* sebagai solusi atas berbagai krisis yang dihadapi bangsa misalnya: legitimasi rejim yang rendah, tertib sosial dan penegakan hukum yang merosot dan demokrasi yang terpuruk. Kesemuanya itu diandaikan akan bisa diselesaikan melalui mekanisme politik yang disebut sebagai *pemilu* yang berlangsung secara luber dan jurdil.

Pencapaian konsensus di antara elite dan kelompok-kelompok yang signifikan secara politik mengenai pemilu sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagai instrumen sekaligus prosedur politik paling sah dan demokratis untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan sekaligus guna memunculkan

sebuah pemerintahan yang sah mengungkapkan pengakuan yang sangat luas mengenai kedigdayaan *political society* sebagai kekuatan politik yang memiliki kapasitas untuk menuntaskan persoalan-persoalan besar bangsa.

Akan tetapi seiring dengan bergulinya waktu, harapan-harapan besar di atas mulai memudar, muncul gagasan liar kontra terhadap pemilu dan parpol, sekalipun masih bersifat sporadis dan terbatas sejumlah segmen tertentu dan pengalaman masa lalu keberadaan parpol yang jumlahnya besar tidak memperlihatkan pemerintahan yang stabil. Dalam kondisi yang demikian, maka akan munculnya *Civil Society* yang kuat yang mewujud dalam alam demokrasi akan mengalami hambatan.

Apabila kita runtut ke belakang mulai sejak Indonesia merdeka hingga tahun 1959, maka kehidupan parpol sebagai salah satu unsur pilar demokrasi menampakkan “proliferasi parpol” yang cukup besar. Berikut akan diutarakan proliferasi parpol mulai sejak awal kemerdekaan hingga keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Semenjak dikeluarkan maklumat Wakil Presiden No X Tahun 1945 tanggal 3 Nopember 1945, maka proliferasi parpol cukup besar. Jumlah partai yang berdiri pada Nopember – Desember 1945 mencapai 35 partai, yang berdasarkan atas dasar kedaerahan, agama, ideologi dan lain-lain. Di antara partai tersebut terdapat partai-partai yang berdasarkan basis ideologi dan dalam daerah yang sama. Tetapi pada umumnya mereka tidak mau saling menggabungkan diri. Kenyataan tersebut menyebabkan banyak partai sulit menggalang kekuatan organisasi untuk menyerap aspirasi masyarakat. Soedjatmoko menyebut keadaan itu sebagai “gambaran gejolak mental dan psikologis, ketimbang penegasan diri yang didasarkan pada pandangan dan sikap politik tertentu”.¹⁵ Sebagaimana yang dikutip oleh Moh. Mahfud, Wilopo mengatakan: jumlah partai yang banyak dengan sistem proporsional pada keanggotaan KNIP telah menyebabkan membengkaknya jumlah anggota KNIP yang pada gilirannya menyebabkan pula timbulnya pengaruh lembaga legislatif yang semakin kuat kepada pemerintah¹⁶, dengan kata lain dapat menimbulkan “*legislatif heavy*”.

Keberadaan partai politik yang begitu besar, pada kurun waktu 1950–1957, kelihatannya operasi politik rakyat yang tak dapat dikekang telah membawa Indonesia ke dalam suatu impasse yang serius. Dengan mengutip pendapat Herbert Feith, Moh. Mahfud mengatakan: “ kabinet-kabinet koalisi multi partai begitu sering jatuh. Kemudian

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*, op.cit., hal.46.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 47.

politisasi (atau repolitisasi) penduduk sebagai suatu akibat persaingan partai-partai pada masa sebelum Pemilihan Umum 1955. Dan akhirnya menyebabkan kekuatan kerakyatan itu ke dalam politik etnisitas dan sentrifugalisme. Semua ini meyakinkan kebanyakan pemimpin negeri ini bahwa harus dibuat sesuatu untuk restrukturisasi politik. Demokrasi terpimpin akhirnya muncul sebagai akibat dan pertentangan-pertentangan yang kompleks perihal bagaimana restrukturisasi semacam itu dapat diadakan.¹⁷

Terjadinya krisis politik yang berkepanjangan seperti itu disebabkan oleh kecenderungan sentrifugal sistem multi partai yang dianut. Seperti diketahui sejak bulan Nopember 1945, dengan Maklumat No. X Tahun 1945, telah ditetapkan sistem multi partai. Alasan utamanya dapat me-refer apa yang telah ditetapkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) waktu itu bahwa pemerintah “menyukai pembentukan partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itu semua aliran pemikiran yang ada di dalam masyarakat bisa disalurkan dalam kegiatan yang teratur”.¹⁸

Namun karena sistem multi partai itu diterapkan di dalam masyarakat Indonesia yang sangat pluralistik dan terpisah dalam kutub-kutub yang berjauhan yang hampir tidak mungkin dikompromikan. Kompromi sangat sulit dicapai karena partai-partai mewakili kepentingan yang sempit, seperti kedaerahan, keagamaan, dan bahkan – klik-klik politik. Sehingga hampir tidak mungkin dibentuk suatu koalisi yang kuat yang dapat menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif.

Faktor-faktor sejarah, sifat-sifat hubungan di dalam masyarakat, kemampuan berorganisasi di kalangan elite, serta sikap terhadap ideologi, bersama-sama berpengaruh secara *negatif* (kursif dari penulis) kepada kehidupan partai.¹⁹

Kalau dalam suatu negara, ada terdiri banyak partai-partai politik yang terang-terangan sama berusaha akan “merebut kursi”, maka ini adalah hal yang kurang sehat. Mungkin sekali antara beberapa partai yang berdiri itu, sama sekali tidak ada perbedaan dalam asas-asasnya atau ada perbedaan tetapi hanya mengenai soal-soal kecil yang tidak penting. Kalau ini betul-betul nyata, maka istilah “merebut kursi” bagi partai seperti itu mungkin sekali mendapat lagi arti yang jelek, yaitu dalam arti:

¹⁷ Ibid., hal. 131.

¹⁸ Ibid., hal. 132

¹⁹ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan Peta Kekuatan Politik Dan Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 43.

usaha untuk mementingkan diri sendiri.²⁰

Pengalaman pahit corak perpolitikan sebagaimana yang disebutkan di atas, pada suatu ketika tidak mustahil akan terjadi dalam kiprah para partai politik dalam berdemokrasi di era reformasi. Bahkan pengalaman bangsa menunjukkan, ketika Presiden Abdurrahman Wahid yang bukan berasal dari partai politik pemenang mayoritas mutlak maupun mayoritas sederhana dalam pemilu. Bahkan berasal dari pemenang hanya pada urutan keempat, yang mendapat dukungan dari koalisi beberapa partai politik yang mungkin sebagai dukungan sesaat dan semu, maka pada kesempatan yang lain Presiden dapat dijatuhkan di tengah perjalanan, yang lazimnya tidak terjadi pada pemerintahan yang menganut sistem pemerintahan presidensiil.

B. Keberadaan Civil Society

Di Indonesia, *Civil Society* awalnya dimengerti secara sangat berbeda dengan yang terjadi di negara lain. Konsep ini dipahami sebagai lawan dari *militer*.²¹ Sekalipun harapan yang semakin besar mulai diletakkan orang pada *Civil Society* sebagai jawaban terhadap banyak persoalan di Indonesia, namun belakangan terjadi kecemasan oleh para pengamat, bahwa *Civil Society* masih sangat jauh dari harapan. Hal ini berangkat dari pengamatan terhadap proses transisi politik di Indonesia yang hingga saat ini belum menunjukkan titik-titik yang menggembirakan.

Salah satu sumber kekecewaan banyak orang atas perjalanan transisi politik di Indonesia adalah bahwa proses yang ada berlangsung dalam sebuah masyarakat yang tercabik-cabik secara politik.²² Situasi fragmentasi masyarakat ini diandaikan sebagai kondisi yang jauh dari kondusif untuk menopang proses transisi politik menuju masyarakat baru yang demokratis.

Lemahnya *Civil Society* di Indonesia antara lain bersumber pada akumulasi sejumlah sebab sebagai berikut: *Pertama*, bertalian dengan sejarah perkembangan selama era Orde Baru, di mana kelompok-kelompok masyarakat yang bersifat otonom dan independen terhadap negara telah menjadi korban dari dua kecenderungan negara, yakni (a) politik penghancuran yang keras atau sebaliknya (b) politik kooptasi. Penggunaan secara simultan politik "*stick and carrots*" ini diarahkan guna

²⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara Dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981, hal.103.

²¹ Cornelis Lay, *Prospek Civil Society di Indonesia*, dalam *Indonesia Dalam Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hal. 39.

²² *Ibid.*, hal. 40.

melindungi dan menopang tegaknya bangunan politik otoritarian yang ada. *Kedua*, bertalian dengan kebangkitan kembali secara luar biasa politik komunal atau politik primordial dalam, masyarakat Indonesia. Kebutuhan berbagai kelompok dan individu di Indonesia untuk memiliki identitas telah mendorong munculnya kembali gejala politik komunal secara besar-besaran. Kehadiran parpol yang jumlahnya cukup besar sebagaimana disebut di atas, sebagiannya mengkaitkan diri –langsung atau tidak– dengan garis kultural –agama– etnis tertentu dalam masyarakat. Penggunaan identitas primordial sebagai fondasi parpol hanyalah ungkapan kelembagaan yang bersifat permukaan dari kebangkitan politik primordial di tengah-tengah masyarakat Indonesia. *Ketiga*, tingkah laku kapital dalam politik Indonesia. Hal ini telah menimbulkan fragmentasi bukan saja di lingkaran elit, tetapi juga hingga ke berbagai organisasi di tingkat masyarakat. Mereka memang otonom terhadap negara, tetapi kehilangan segalanya di hadapan kekuatan modal. Akibatnya, tingkah lakunya menjadi partisan mengikuti logika kepentingan modal yang membiayainya. *Keempat*, struktur masyarakat Indonesia yang bercorak patrimonial menyebabkan loyalitas-loyalitas kelembagaan menjadi hal yang langka dijumpai dan bahkan menampakkan diri sebagai raut kegagalan secara kultural. Yang terjadi justru sebaliknya, yakni berkembangnya loyalitas-loyalitas yang bercorak individual. Derajat fragmentasi dan kohesifitas masyarakat sangat tergantung dan sekaligus merupakan cerminan dan derajat fragmentasi dan kohesifitas elitnya. Yang dapat kita lihat sekarang, *civil society* memang belum dapat ditemukan. Oleh Afan Gaffar dikatakan, karena masyarakat Indonesia baru saja atau tengah menghadapi proses transformasi sosial, disatu pihak, dan di pihak lain, kekuasaan negara sangatlah besar (kini sudah direformasi melalui amandemen UUD 1945) *vis a vis* masyarakat. Bagaimanapun juga, kalau kita membicarakan *civil society*, kita tak mungkin melupakan transformasi sosial yang membawa masyarakat pada suatu tahap, seperti apa tingkat *modernitas* masyarakat itu.²³

C. Demokratisasi di Era Reformasi

Demokratisasi sebagai arah politik hukum baru harus berpangkal pada upaya pemberdayaan lembaga-lembaga politik diluar lembaga eksekutif agar terjadi *checks and balances*, yang oleh Moh Mahfud, meliputi :²⁴

- 1) MPR harus dijadikan miniatur seluruh rakyat;

²³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hal. 186.

²⁴ Moh. Mahfud MD, *Amandemen*, Op.cit., hal. 14-18.

- 2) DPR harus benar-benar kuat :
 - a) Pemilu harus benar-benar jujur dan adil;
 - b) Parpol yang tumbuh dari kekuatan-kekuatan dalam masyarakat;
- 3) Pemandirian Mahkamah Agung (MA);
- 4) Pemberdayaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK);
- 5) Penguatan kontrol masyarakat

Apa yang diutarakan oleh Moh. Mahfud di atas kini ternyata telah mendapat respons dalam pelaksanaan Amendemen UUD 1945 dalam era reformasi ini, walaupun mungkin belum secara optimal.

Ad.1. Keberadaan MPR

Semula keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Fungsional serta adanya pengangkatan 25 orang dari ABRI. Setelah diadakan amendemen UUD 1945, maka keanggotaan MPR adalah merupakan wadah joint session antara DPR dan DPD. Bahkan pada waktu mendatang sudah tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, artinya mereka adalah harus dipilih melalui Pemilu, baik ia sebagai anggota DPR maupun Wakil utusan-utusan daerah.

Sedangkan untuk mendudukkan DPR sebagai lembaga yang kuat dapat kita lihat dalam memberikan hak dan kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula lebih dominan ada pada Presiden, kini setelah amendemen hak dan kekuasaan membentuk undang-undang hak inisiatifnya berada pada DPR. Pasal 20 ayat (1) menyatakan: bahwa DPR yang berhak dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Sedangkan Pasal 20 ayat (4) mengatur mengenai pengesahan Undang-undang oleh Presiden, dan Pasal 20 ayat (5) mengatur: apabila Presiden tidak mau mengesahkan suatu Undang-undang yang sudah disetujui bersama DPR dan Presiden, selama tiga puluh hari sesudah persetujuan Undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.

Ad.2. DPR Harus Benar-benar Kuat

Apabila dilihat dari Pemilu 1999 yang lalu terlaksana dengan luber dan jurdil sehingga anggota DPR sebagai representasi dari rakyat, maka posisi DPR cukup kuat. Namun yang menjadi catatan adalah bahwa rakyat dalam pemilu hanyalah memilih partai, maka keanggotaan DPR tersebut masih dipertanyakan apakah mereka benar-benar kuat dalam arti berkualitas sesuai dengan amanat yang dibebankan kepadanya sebagai wakil rakyat. Sementara disisi lain kini masih ada anggota DPR yang diangkat, yang nantinya pada Pemilu 2004 sudah tidak ada lagi.

Ad.3. Pemandirian Mahkamah Agung (MA)

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, mempertegas bahwa baik organisasi, administrasi dan finansial dari badan-badan pengadilan nanti semuanya berada dibawah Mahkamah Agung.

Mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam kewenangan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah Undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah kebawah, Pasal 24 C UUD 1945 mengatur: dapat dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Oleh MPR, selanjut pembentukan Mahkamah Konstitusi dijalan oleh sebuah Tim. Di sini yang menjadi catatan adalah, siapakah nantinya yang menduduki jabatan para hakim, apabila kewenangan pembentukan selanjutnya diserahkan kepada Tim yang terdiri dari Pemerintah, DPR dan Mahkamah Agung, dalam segi netralitasnya masih dapat dipertanyakan.

Ad.4.Pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan(BPK)

Dalam Pasal 23 E ayat (1) mengatur : BPK memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, dan eksistensi BPK sebagai suatu institusi yang bebas dan mandiri. Sedangkan Pasal 23 E ayat (2): hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan atau badan sesuai dengan Undang-undang.

Ad.5. Penguatan Kontrol Masyarakat

Kontrol masyarakat yang semula terkesan terpasung, kini dengan diundangkannya Perpu Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, yang dalam Pasal 4 mengatur: jaminan bagi pers untuk mencari, memperoleh, dan menyebarkan informasi. Lebih lanjut dalam Pasal 28 F UUD 1945 (amandemen II) mengatur: setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang ada.

Kini kontrol masyarakat yang berjalan cukup bebas khususnya melalui media massa, namun dalam perkembangannya telah mendapat sorotan dari Presiden, bahwa pemberitaan di media massa "jomplang". Hal ini kaitannya dengan berita maraknya demonstrasi yang menolak kenaikan harga BBM, TDL dan Telpun. Bahkan ketidak senangan Presiden tersebut terulang lagi terhadap ulah para demonstiran yang membakar gambar para pemimpinnya, dimana hal tersebut dikatakan

tidak sesuai dengan yang dilakukan Soekarno saat berdemo waktu dahulu.²⁵ Apakah hal tersebut sebagai awal yang buruk bagi nasib kontrol masyarakat yang diimplementasikan melalui media massa dan secara spontan melalui demonstrasi atau semacamnya. Kita tunggu episode berikutnya.

III. Penutup

A. Kesimpulan

- 1) Dalam sejarah perkembangan pembangunan hukum dalam perpolitikan di Indonesia pada era demokrasi liberal yang mewujud dengan proliferasi partai politik yang begitu besar tidak menguntungkan bagi perjalanan bangsa, hal ini ditengarai dengan sering jatuh bangunnya kabinet dalam waktu yang tidak lama. Bahkan kejadian semacam terjadi pada era reformasi, di mana duduknya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden yang semula didukung oleh koalisi partai politik, namun kemudian di tengah jalan dijatuhkan oleh mereka yang dahulu juga mendukungnya, yang lazimnya tidak terjadi pada pemerintahan presidensiil.
- 2) Kini di era reformasi *civil society* mulai terbebas dari intervensi negara, akan tetapi menjadi rawan terhadap intervensi *political society*, dan bahkan menjadi arena pergulatan politik komunal. Ia juga menjadi rawan terhadap kultur masyarakat yang paternalistik. Era reformasi menuju demokrasi yang berjalan di Indonesia, kini dengan berbagai kendala yang ada belum dapat memosisikan diri sebagai *civil society* yang kuat.
- 3) Hasil empat kali amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR memeberikan warna substansi UUD 1945 bukan "*executive heavy*" lagi, hal ini dapat dilihat dari berbagai pasal-pasal yang diamandemen dapat menjawab 5 unsur demokratisasi sebagaimana yang ditawarkan oleh Moh. Mahfud, sebagai prasyarat lahirnya produk hukum yang responsif/populis walaupun kemungkinan saat ini masih belum optimal.

B. Saran-saran

- 1) Mengingat realitas dan kecenderungan politik yang mewujud dalam proliferasi partai politik yang ada sejak era reformasi ini, ada baiknya para pemimpin partai gurem – baik lama maupun baru memikirkan ulang eksistensinya parpol-parpol mereka. Jika kepedulian mereka

²⁵ Pernyataan tersebut disampaikan dalam pertemuan para Kader PDIP di rumah kediamannya, Jakarta

adalah pemberdayaan demokrasi, seyogianya justru mereka melakukan rasionalisasi jumlah parpol. Hasil Pemilu 1999 sebenarnya telah mengisyaratkan perlunya rasionalisasi tersebut. Jumlah parpol yang "cukup ideal" bagi Indonesia agaknya mungkin dibawah 10 parpol saja. Dengan jumlah seperti ini, pernyataan tersebut disampaikan dalam pertemuan para Kader PDIP di rumah kediamannya, Jakarta, maka sumber daya kepemimpinan parpol dapat dikonsolidasikan, dan sumber finansial dapat pula diefisienkan, dan lebih penting lagi, fragmentasi dan konflik sosial-politik dapat diminimalisasikan.

- 2) Dapat segera dihindari keterpecahan elite politik yang masih dihadapi bangsa Indonesia yang secara kongkrit dapat dirasakan penyebab lemahnya *civil society*.
- 3) Dari kelima unsur demokratisasi, yang masih terus mendapat ujian adalah kewenangan dan kemandirian Mahkamah Agung sebagai gawang terakhir bagi pencari keadilan. Untuk itulah perlu dalam waktu yang tidak lama dapat terbentuk Mahkamah Konstitusi untuk mengisi kekosongan kewenangan dalam *judicial review* terhadap Undang-undang.